

419



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

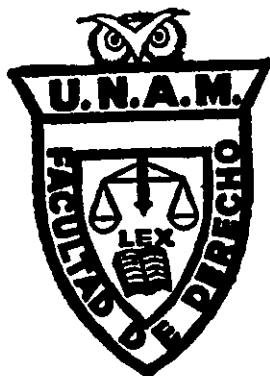
"JURISDICCION AMBIENTAL"

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

ROBERTO CARLOS HERNANDEZ SUAREZ



Asesor de Tesis:

Lic. Federico Javier Arce Navarro

México, D. F.

2001

290898



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El Pasante **ROBERTO CARLOS HERNANDEZ SUAREZ**, con número de cuenta **9219283-2**, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. Federico Javier Arce Navarro, titulada: "**JURISDICCION AMBIENTAL**".

El pasante **HERNANDEZ SUAREZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 7 de febrero de 2001.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

AGRADECIMIENTOS

A mis queridos Padres:

Sr. Roberto Belarmino Hernández Garduño

Sra. Rosa Carmen Suárez González

A ti Papá:

Por el ejemplo que me has dado, al nunca descuidar tu hogar. Por ser responsable y trabajador.

A ti Mamá:

Por tu enorme valor, la dedicación y el amor que me has dado siempre. Sólo gracias a ello fue posible llegar hasta aquí.

A mis Padres grandes:

Sr. José Suárez Garduño

Por su amor infinito al permitirme ser el más

Sra. Carlota Gabriela González

pequeño de sus hijos.

González

A toda mi Familia:

Por el hogar que me ha brindado seguridad, felicidad y la posibilidad de
crecer. Y en especial a mis hermanos:

Arturo Ernesto Suárez González

Valeria Lilly Gómez Fröde y Gerardo Rafael Suárez González, y los retoños

Valeria y Cipriano

Al Lic. Agustín Arias Lazo:

Por las atenciones que se tomó en la revisión de la presente tesis y la
aprobación de la misma.

Con mi sincera admiración y respeto al Lic. Federico Javier Arce Navarro:

A quien agradezco:

Como Maestro de nuestra Facultad, el transmitirme sus conocimientos y
experiencias en la materia de Derecho Ecológico.

Como jefe de trabajo, el mostrarme su brío en el desarrollo de la profesión.

Como asesor y como persona, reconozco y admiro su disposición, infinita
paciencia y los alicientes que me brindó para la conclusión de la presente
obra.

Al señor Magistrado Leonel Castillo González:

Por sus prudentes consejos y su apoyo en nuestros estudios.

A las Familias Castillo y Cárlock:

Por depositar su confianza y amistad en mí.

A ti:

Yuritza Castillo Cárlock

A todos los Maestros de la Facultad de Derecho de Ciudad Universitaria:

Porque día con día van formando a los profesionistas que harán que México sea un país donde la Justicia sea su estandarte.

A mis Amigos y Compañeros

ÍNDICE

	Página
Introducción	i
<u>Capítulo I.- La Jurisdicción.</u>	1
<u>1.1.- Jurisdicción.</u>	1
1.1.1.- Jurisdicción. Concepto Etimológico.	1
1.1.2.- Diferentes conceptos que aporta la doctrina.	3
1.1.3.- Clasificación de la Jurisdicción.	4
<u>1.2.- La Competencia.</u>	10
1.2.1.- Concepto Etimológico.	11
1.2.2.- Diferentes conceptos de la Competencia.	13
1.2.3.- Clasificación de la Competencia.	14
<u>1.3.- Jurisdicción Administrativa. Concepto.</u>	19
1.3.1.- Antecedentes Históricos.	23
1.3.2.- Tribunales Administrativos. Concepto.	26
1.3.2.1.- Su Autonomía.	28
1.3.2.2.- Constitucionalidad.	31
1.3.2.3.- Competencia.	33

<u>Capítulo II.- Legislación e Instituciones Ambientales Nacionales.</u>	35
<u>2.1.- Legislación Nacional.</u>	35
2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	35
2.1.2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	48
2.1.3.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.	59
2.1.3.1.- Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.	61
2.1.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	62
2.1.4.1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).	63
2.1.5.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	65
2.1.6.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.	68
<u>2.2.- Instituciones Nacionales.</u>	69
2.2.1.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	70
2.2.1.1.- Comisión Nacional del Agua.	72
2.2.1.2.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.	73

2.2.1.3.- Instituto Nacional de la Pesca.	74
2.2.1.4.- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.	75
2.2.1.5.- Instituto Nacional de Ecología.	77
2.2.1.6.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	78
<u>Capítulo III.- Legislación Ambiental Internacional.</u>	81
<u>3.1.- Tratados Internacionales.</u>	81
3.1.1.- Jerarquía de los Tratados en nuestro Sistema Jurídico.	81
3.1.2.- Métodos de Solución de Controversias.	94
3.1.3.- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	100
3.1.4.- Convenio sobre la Diversidad Biológica.	104
3.1.5.- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.	112
3.1.6.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	116
3.1.6.1.- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.	117
<u>3.2.- Instituciones Internacionales.</u>	122
3.2.1.- Comisión para la Cooperación Ambiental.	122

<u>Capítulo IV.- Los Medios de Impugnación en Materia Ambiental.</u>	131
<u>4.1.- El Recurso Administrativo.</u>	131
4.1.1.- Concepto.	131
4.1.2.- Clasificación.	132
4.1.3.- Elementos.	138
4.1.4.- Resolución en el Recurso Administrativo.	141
<u>4.2.- Los Recursos Nacionales en relación al Ambiente y su Limitación.</u>	144
4.2.1.- Jurisdicción y Competencia en Materia Ambiental.	144
4.2.2.- Recurso de Revisión que consagra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	145
4.2.3.- La Revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	152
4.2.4.- Las Autoridades Ambientales y la Revisión.	162
<u>4.3.- Los Recursos Internacionales en cuanto al Medio Ambiente y su Limitación.</u>	165
Conclusiones.	167
Bibliografía.	170

Introducción.

La protección al ambiente es uno de los temas de mayor importancia en nuestros días. Pero no siempre ha sido de esta manera.

El hombre ha visto al medio ambiente como un ilimitado número de materias primas que al transformarlas, al industrializarlas, le dejarán ganancias. Las que a su vez, puede reinvertir para comprar más recursos naturales, con el objeto de crear satisfactores destinados a un mercado ansioso por consumirlos.

La política de un desarrollo sostenido, es claro ejemplo de lo anterior, pues ella consiste en “absorber” todos los elementos naturales que sean necesarios para sostener un porcentaje de crecimiento nacional. Así, se permitía talar indiscriminadamente la selva, para obtener tierras de cultivo (que no tardarían en perder su riqueza nutritiva y convertirse en estériles), y lograr con ello un aumento en la producción de algún tipo de cereal.

Sin embargo, esta mentalidad está cambiando. Actualmente existe gran interés por lograr la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, pues éstos tienden a agotarse.

De las leyes que regulaban aspectos individuales del todo que es el ambiente, hemos avanzado hasta contar en la actualidad con una legislación

plenamente ambiental, existiendo autoridades directamente encargadas de velar porque se cumplan las anteriores normas.

Por desgracia, este desarrollo tan favorable en el aspecto Legislativo e Institucional, que en el campo del Derecho Ambiental se ha generado, se ve opacado desde el aspecto jurisdiccional, pues los litigios que en materia ambiental existen, son revisados, en la instancia previa al Juicio de Amparo, por un órgano especializado en otra rama del Derecho.

De donde se desprende la necesidad de establecer en México una Jurisdicción Ambiental, mediante la creación de un Tribunal Ambiental, que se convierta en la vía idónea para la solución de las controversias en nuestra materia.

Con la intención de fundar lo anterior, procedemos al estudio de qué es la Jurisdicción, y en particular, la Jurisdicción Administrativa, pues ésta nos aporta sustentos jurídicos para la existencia de una Ambiental.

Analizamos los instrumentos jurídicos de los que disponemos a nivel federal en materia ambiental, es decir, aquellas leyes que guardan relación con el ambiente. En especial, la participación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Examinamos a las autoridades que consideramos como ambientales, su función, y los procedimientos y las instancias de revisión a sus resoluciones.

Del ámbito Internacional estudiamos algunos Tratados Internacionales relacionados con la protección del medio ambiente, de los que nuestro Estado es parte, con la intención de conocer su objeto de estudio y los medios que existen para el arreglo de las diferencias en este campo.

Lo anterior nos llevará a la realidad de que en estos momentos, el órgano jurisdiccional que revisa la aplicación de la legislación ambiental en nuestro país es el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual consideramos inadecuado.

Es conveniente señalar que la Dependencia Federal a quien consideramos titular de la protección del medio ambiente, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 30 de noviembre de 2000, cambió su denominación, así, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, actualmente es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

JURISDICCIÓN AMBIENTAL

Capítulo I.- La Jurisdicción.

Debido a que el tema de la presente tesis es el de la Jurisdicción Ambiental, consideramos necesario hacer, aunque breve, el estudio de qué es la Jurisdicción y su clasificación. Asimismo, es obligación hacer lo respectivo sobre el concepto de la Competencia, el cual consideramos inseparable del primero. Lo anterior, con el motivo de fundamentar, de mejor manera, nuestra posición en el tema a desarrollar.

1.1.- Jurisdicción.

1.1.1.- Jurisdicción. Concepto Etimológico.

“La palabra jurisdicción proviene del latín *iurisdictio*, que se forma de la locución *ius dicere*, la cual literalmente significa ‘decir o indicar el derecho’.”¹

¹ OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. 4ª. ed. Oxford University Press Harla. México, D.F., 1998, pág. 109.

Debido a la definición anterior podríamos llegar a pensar que la jurisdicción es una función propia del Poder Judicial de un Estado, ya que corresponde al Ministro, Magistrado y Juez, tratándose de nuestro país, en el desempeño de su labor “manifestar el Derecho”.

De acuerdo con el principio de la división de poderes, se establece que el Poder Judicial (Federal o Local, conforme a sus atribuciones) es el encargado de solucionar o dirimir las controversias que se le planteen, a través de la interpretación y aplicación de la Ley. Pero, es ésta misma quien establece excepciones. Así, nuestra Constitución Política, establece funciones de tipo jurisdiccional a Tribunales Administrativos como el Tribunal Fiscal de la Federación, los Contenciosos Administrativos de los Estados Federativos y el Distrito Federal, y los Tribunales del Trabajo.

De la misma manera la Norma Fundamental concede una función jurisdiccional al Congreso de la Unión para conocer y resolver lo relacionado con la figura jurídica del Juicio Político, plasmado en el artículo 110 Constitucional.

En consideración a lo anterior establecemos que la función jurisdiccional no es exclusiva de órganos judiciales.

Por lo mismo podemos distinguir entre la función judicial de la jurisdiccional. La primera engloba todas las actividades que ejecute el Poder Judicial del Estado, incluida la de solucionar los litigios que se le presenten. La segunda, consiste en resolver, al igual que la anterior, los conflictos existentes,

pero a través de órganos que no necesariamente sean judiciales, es decir, no pertenecientes al Poder Judicial.

1.1.2.- Diferentes conceptos que aporta la doctrina.

Con la intención de establecer qué es la jurisdicción, anotamos el criterio de los siguientes doctrinarios respecto de la misma.

El maestro Carlos Arellano García nos dice que: “La jurisdicción es el conjunto de atribuciones que tiene el Estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, con la aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia.”²

A su vez, el maestro José Castillo Larrañaga y el maestro Rafael de Pina establecen que: “La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminado a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.”³

Por su parte el maestro José Ovalle Favela define a la jurisdicción: “... como la función que ejercen órganos del Estado independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y

² ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. 7ª. ed. Porrúa. México, D.F., 1998, pág. 340.

³ CASTILLO LARRAÑAGA, José y De Pina, Rafael. Derecho Procesal Civil. 5ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1961, pág. 47.

emitir su decisión sobre ellos; así como para, en su caso, ordenar la ejecución de dicha decisión o sentencia.”⁴

De esta manera la jurisdicción la podemos entender como una función encargada a órganos del Estado, pertenecientes o no al Poder Judicial de éste, para resolver los litigios que le sean presentados a dichas instituciones.

1.1.3.- Clasificación de la Jurisdicción.

Existen tantos criterios clasificativos como puntos de vista sirven de perspectiva para estudiar a una figura jurídica.

Algunos autores consideran que a la jurisdicción, entendida como la función pública de impartir justicia, no se le puede dividir ni clasificar. Argumentan que, sea cualquiera de las ramas del Derecho sustantivo la que regule la solución de un litigio, la función de conocer, juzgar y ejecutar lo juzgado es esencialmente la misma. Por lo tanto, las divisiones o clasificaciones que se hagan de ella, se refieren realmente a los órganos que la ejercen, a la materia sobre la que recae o al ámbito en que debe ejecutarse. En éste sentido se expresa el maestro José Ovalle Favela.

De acuerdo a la doctrina, la jurisdicción se clasifica como sigue:

⁴ OVALLE FAVELA, José, op. cit., pág. 119.

a) Jurisdicción Voluntaria y Contenciosa.

Esta clasificación toma como base la existencia o inexistencia de una controversia para determinar su diferencia. De ésta manera, en la Jurisdicción Voluntaria no existe controversia alguna. Quienes solicitan la intervención del juzgador no tienen un litigio, conflicto o posiciones antagónicas que deban ser resueltas. La mayoría de la doctrina considera que la denominación “Voluntaria” es equívoca y pugnan por un concepto nuevo.

“La mayoría de los tratadistas le niega el carácter de verdadera jurisdicción, afirmando que constituye una actividad administrativa encomendada a los jueces.”⁵

Por su parte, la Jurisdicción Contenciosa sólo existe cuando se da una controversia y pugna entre las partes.

Con ella se da una típica función jurisdiccional, no importa que el juzgador pertenezca o no al Poder Judicial, al Ejecutivo o al Legislativo. Lo elemental es que exista un litigio a resolver.

b) Jurisdicción Federal, Local y Concurrente.

Nuestro país está organizado en una Federación, con base en el artículo 40 constitucional, en donde cada Estado Federativo es soberano en cuanto a

su régimen interior, sin ir más allá de lo que plasma la Constitución General.

Debido a lo anterior, las autoridades judiciales encargadas de la función jurisdiccional las podemos dividir en dos niveles, las Federales, y las autoridades judiciales de cada Entidad o Locales. Esta organización permite la siguiente clasificación.

La Jurisdicción Federal se constituye por los juzgadores integrantes del Poder Judicial de la Federación.

La Jurisdicción Local se constituye por los juzgadores del Poder Judicial de cada Entidad de la República (Tribunal Superior de Justicia del Estado).

La Jurisdicción Concurrente es aquella en donde la Ley da la posibilidad de que sea el Poder Judicial de la Federación o el Estatal, quien resuelva un tipo especial de asuntos de carácter judicial. Para éstos, es el actor quien decide a qué autoridad acudir, y entablado el asunto ante una de ellas, no podrá hacer lo mismo ante la otra, ya que se tiene un carácter excluyente.

- c) Jurisdicción Civil, Mercantil, Laboral, Penal, Administrativa, Fiscal y de Amparo.

⁵ DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 21ª. ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1995, pág. 340.

Esta clasificación toma como base el Derecho sustantivo que se aplica en el estudio del asunto de que se trata, para determinar el tipo de jurisdicción y, en su caso, a qué tribunal o juzgador especializado (que no especial) corresponde.

d) Jurisdicción General y Particular.

La Jurisdicción General es aquella que permite al juzgador conocer de la universalidad de los litigios, teniendo como límites solamente su especialización y el ámbito Federal o Local que tenga. Mientras que la Jurisdicción Particular o Extraordinaria consiste en la creación de un tribunal o la habilitación de un juzgador para conocer exclusivamente de las controversias de una persona o varias, que han sido identificadas plenamente o preseleccionadas para ser juzgadas. Ésta última ha sido prohibida de acuerdo con el artículo 13 constitucional.

e) Jurisdicción Propia y Delegada.

En la Jurisdicción Propia el juzgador, conforme a la Ley, está facultado para recibir, dar trámite y resolver las controversias que se le presentan. Es el encargado directamente de resolver los litigios que por Ley le corresponden.

Un juzgador facultado para la solución de un litigio puede solicitar a otro que realice actos procesales necesarios al primero, para resolver el conflicto. Este segundo, tendrá lo que se llama una Jurisdicción Delegada

y no propia, al ejecutar las diligencias. Siendo el primer juzgador el indicado para dictar la sentencia.

f) Jurisdicción Judicial y Arbitral.

Jurisdicción Judicial es aquella que se constituye por los órganos dedicados a la administración de justicia, es decir, quienes integran el Poder Judicial de la Federación o de las Entidades. Cualquiera de éstos es quien ejerce la función jurisdiccional y resuelve los litigios, dándole el carácter de judicial a dicha actuación.

Cuando son particulares los facultados por la Ley para dirimir una controversia, es decir, cuando son árbitros quienes realizan la función jurisdiccional, se presenta la denominada Jurisdicción Arbitral. Ésta es limitada en comparación a la Judicial.

g) Jurisdicción Administrativa y Legislativa.

Desde un criterio material el Poder Ejecutivo ejerce jurisdicción a través de Tribunales Administrativos, como es el Tribunal Fiscal de la Federación. Ello a pesar que, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, corresponde la creación de estos Tribunales al Congreso de la Unión. Pues si bien, formalmente los Tribunales serían legislativos, su función y naturaleza es propiamente administrativa, guardando una relación casi directa con la Administración Pública, con el Poder Ejecutivo. Ésta es la Jurisdicción Administrativa.

Igualmente el Poder Legislativo puede ejercer jurisdicción como en el caso del juicio político, constituyéndose así la Jurisdicción Legislativa.

h) Jurisdicción de Nulidad y Plena Jurisdicción.

En la primera, el órgano jurisdiccional está restringido sólo a declarar la nulidad del acto que se impugna. En la Plena Jurisdicción, quien juzga tiene facultad para anular los actos impugnados, y señalar además, medidas de carácter obligatorias en beneficio del actor.

i) Jurisdicción Canónica y Secular.

Existe una clara división entre Iglesia y Estado, en donde las únicas resoluciones o sentencias que pueden ser obligatorias, utilizando para ello la fuerza pública, son aquellas que dimanen de éste último.

La Jurisdicción Canónica la ejercen los tribunales o autoridades religiosas. Emiten resoluciones dirigidas a sus adeptos, pero en ningún caso tienen poder coercitivo para éstos ni para ninguna persona, ya que no provienen del Estado.

La Jurisdicción Secular es la que ejercen cualquiera de los órganos Estatales, siendo facultados por la Ley para ello.

j) Jurisdicción Forzosa y Prorrogable.

La Jurisdicción Forzosa consiste en que siendo por Ley un juzgador el indicado para ejercerla, las partes o litigantes no podrán alterarla o modificarla por acuerdo alguno, esto es, no podrán solicitar que sea otro el juzgador.

Por otra parte, al hablar de Jurisdicción Prorrogable se entiende que, sólo en casos excepcionales, la Ley autoriza de forma expresa que sean los particulares quienes a través de un acuerdo entre ellos, puedan establecer la jurisdicción a la que se someterán en caso de un conflicto. En este sentido, la doctrina establece que no es la jurisdicción la que se prorroga, como así lo establece el artículo 14 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (CPCDF), sino la competencia.

“El CPCDF confunde la jurisdicción con la competencia; lo que autoriza que se ‘prorrogue’ no es la jurisdicción, sino la competencia por razón del territorio y de la materia.”⁶

1.2.- La Competencia.

Va a limitar, por así decirlo, a la jurisdicción. Impide a los juzgadores conocer de todas las materias jurídicas que se les presenten por causa de las polémicas a solucionar. Pero a cambio de la restricción que les impone, los

⁶ Ídem., pág. 129.

recompensa convirtiéndolos en hábiles para conocer de un asunto y, haciendo de sus resoluciones válidas, cuando gozan de ella.

Si bien es cierto que toda autoridad o Tribunal debe contar con jurisdicción para impartir legalmente justicia, también lo es que, si una autoridad no posee competencia para ello, se impedirá de brindarnos sus efectos plenamente.

Es pues, la relevancia de ésta.

1.2.1.- Concepto Etimológico.

“... Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *a* (*competens*, *entis*), relación, proposición aptitud apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición ...”⁷

Al estudiar a la jurisdicción, debemos estudiar a la competencia, para apreciar la relación tan importante entre ellas.

La primera otorga la posibilidad al juzgador de aplicar la norma jurídica con el objetivo de solucionar los litigios, es decir, de ejercer la jurisdicción para impartir justicia.

- Si la función anterior se delegara a un solo juzgador, ya sea que éste pertenezca o no al Poder Judicial, por razones más que justificadas, el mismo no podría, humanamente, cumplir con su objetivo. Por lo mismo, existe una pluralidad de juzgadores aptos para ejercer la jurisdicción. Sin embargo, cada uno de ellos no podría abarcar al mismo tiempo, todos los diferentes tipos de conflictos que nacen en cada momento.

Ante este problema, surge la posibilidad de especializar o limitar el conocimiento de las controversias que deban resolver los juzgadores, para facilitar su tarea.

Es la competencia, que se atribuye a cada juzgador, la que limita los asuntos que debe conocer y resolver. De esta forma, un juzgador podrá dar solución a las disputas de naturaleza civil que le sean asignadas, y no recibir o rechazar a aquellas de naturaleza diversa como la administrativa, cuando su competencia sea para los asuntos civiles exclusivamente. En este caso, quien juzga tendrá menos carga de trabajo y podrá especializarse en el Derecho Civil, para el mejor desempeño de su labor.

La competencia se considera como un presupuesto de la relación procesal, ello implica que si el juzgador carece de la misma para el conocimiento de la litis que le ha presentado el actor, la relación procesal no nace, no se constituye ni se desarrolla válidamente el proceso.

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 2ª. ed. Porrúa, S.A. / Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1987, pág. 542.

“Es, también, un presupuesto procesal, es decir, una condición esencial para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el proceso.”⁸

Cabe señalar que lo realizado por un juzgador sin competencia para ello, es nulo.

“Por último, cabe señalar que, por regla general, las actuaciones llevadas a cabo por un juzgador declarado incompetente son *nulas*.”⁹

De tal importancia es el concepto de la competencia con relación a la jurisdicción, que provoca a quien delibera, mantener la titularidad de la función jurisdiccional pero acorta el ejercicio de esta función, a sólo los litigios en los que la Ley brinde competencia. No dictaminará de todas las controversias, sino sólo en aquellas en donde la Ley le permita, en donde le haga competente.

1.2.2.- Diferentes conceptos de la Competencia.

Es propio señalar el significado de la competencia, para ello anotamos las siguientes opiniones.

En este orden de ideas citamos lo que el maestro Ovalle Favela nos dice de la competencia a la que considera como: “... la suma de facultades que la ley da al

⁸ OVALLE FAVELA, José, op. cit., pág. 134.

⁹ Idem., pág. 144.

juzgador para ejercer su jurisdicción en determinados tipos de litigios o conflictos.”¹⁰

El maestro José Vizcarra Dávalos expresa que: “La jurisdicción es la potestad de administrar justicia, y la competencia, fija los límites dentro de los cuales el juez puede ejercer esa facultad.”¹¹

Asimismo, el maestro Víctor Fairén Guillén establece que: “... la competencia supone un exámen de la distribución jurisdiccional entre los diferentes órganos de la misma, dentro de cada orden jurisdiccional habida cuenta de su pluralidad.”¹²

1.2.3.- Clasificación de la Competencia.

La mayoría de los autores consideran que la competencia se clasifica en razón de la Materia, de la Cuantía, el Grado y el Territorio. Algunos consideran que el Turno es otro criterio para determinarla.

De esta manera, hay quienes consideran como criterios complementarios de los cuatro primeros ya mencionados, a la Prevención y la Conexidad.

a) Competencia por Materia.

¹⁰ Ídem., pág. 134.

¹¹ VIZCARRA DÁVALOS, José. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1997, pág. 77.

Esta división o clasificación de la competencia está fundada en la rama del Derecho que regula el conflicto, es decir, se basa en el contenido de las normas jurídicas sustantivas que regulan el litigio. Así tenemos que existen juzgadores para la solución de las controversias de naturaleza civil, penal, administrativa, fiscal, etc.

De igual manera, la Ley determina en razón de la Materia, cuándo un asunto debe ser resuelto por autoridades Federales, o por Locales. (En litigios Civiles Federales, juzgan Jueces de Distrito).

b) Competencia por Cuantía.

La importancia pecuniaria de los intereses en litigio, la cantidad en que puede estimarse el conflicto, la clase y dimensiones de la pena aplicable, es el criterio que sirve de base para determinar si un juzgador es o no competente.

De esta manera tenemos que en el Distrito Federal conocen de la comisión de delitos locales, los jueces de paz o los jueces penales, dependiendo de la pena aplicable. Si el delito tiene como sanción hasta dos años de prisión, son competentes los jueces de paz.

c) Competencia por Grado.

¹² FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. UNAM, Instituto de Investigaciones

Al presentarse un conflicto por primera vez ante un juzgador, se dice que el asunto está en la primera instancia.

Cuando el juzgador ha resuelto el litigio, pero se interpone el recurso procedente, el asunto va al conocimiento de un juzgador de mayor jerarquía, encontrándose ante la segunda instancia.

Por lo mismo, al referirnos a la competencia por grado, estamos hablando de una primera, segunda y hasta tercera instancia (el amparo).

d) Competencia por Territorio.

Cabe establecer que el territorio se considera como el ámbito espacial que tiene el juzgador para ejercer su función jurisdiccional. Este ámbito puede denominarse como circuito, distrito, partido judicial, etc.

Como regla general, podríamos decir que el juzgador tendrá competencia para ejercer su jurisdicción sobre las personas que tienen su domicilio dentro de su ámbito, sobre las cosas situadas dentro de sus límites, y sobre los actos que habrán de ejecutarse en el mismo. Sin embargo, las reglas específicas que determinan la competencia por territorio son diferentes, y varían de acuerdo a la materia que se trate, es decir, la Ley específica fijará la competencia por territorio que tendrá el juzgador.

e) Competencia por Turno.

Para una equitativa distribución del trabajo entre los juzgadores, se han creado legalmente, de manera interna, sistemas que permiten a todos ellos recibir proporcionalmente los nuevos casos a resolver. Este orden o modo de distribución interno de los asuntos, recibe el nombre de Turno.

Para autores como el maestro Vizcarra Dávalos y Arellano García, el Turno constituye un verdadero criterio para determinar la competencia.

“Las disposiciones referentes al turno de los jueces son de orden público y, por lo tanto, los jueces y las partes no pueden modificar el orden que ellas establecen. Así resulta de diversos acuerdos que han establecido la prohibición de admitir asuntos nuevos fuera de turno. Vemos efectivamente, que la iniciación de un litigio ante un tribunal fuera de turno, autoriza a oponer la excepción dilatoria de incompetencia.”¹³

Sin embargo, para el maestro Ovalle Favela el Turno no constituye criterio alguno para determinar competencias “... estimamos que el turno es sólo un orden o método interno de distribución de los asuntos entre juzgadores con la misma competencia; pero no es, en sentido estricto, un criterio para determinar la competencia ni fundamental ni complementario.”¹⁴

f) Competencia por Prevención.

¹³ VIZCARRA DÁVALOS, José, op. cit., pág. 84.

¹⁴ OVALLE FAVELA, José, op. cit., pág. 142.

Cuando varios jueces son competentes para conocer del mismo asunto, se estima que será únicamente competente el que haya prevenido en la causa, esto quiere decir, que será competente el que conoció primero del asunto.

“La prevención es una de las consecuencias del emplazamiento (art 328, frac. I), por lo que previene en el conocimiento del negocio, el juzgador que haya emplazado primero.”¹⁵

g) Competencia por Conexidad.

La Conexidad ocurre cuando existen dos o más litigios en donde las partes son las mismas, o estos se generan por una misma relación jurídica sustantiva, y los mismos están siendo solucionados en procesos diferentes o independientes. Para evitar que las sentencias a los litigios conexos pudieran ser contradictorias, se procede a la acumulación de los conflictos, para ser resueltos en una sola sentencia.

En este caso, el juez que conoce del primer proceso será competente para, una vez hecha la acumulación de las controversias conexas, resolver todas ellas y dictar la sentencia única.

¹⁵ Ídem., pág. 141.

1.3.- Jurisdicción Administrativa. Concepto.

Siguiendo con el tema de la jurisdicción, ahora estudiamos a mayor profundidad su especie denominada como Administrativa, pues ésta nos sirve de fundamento para la creación de la Jurisdicción Ambiental, como a continuación se verá.

“El Estado, entendido como conjunto organizado y coordinado de elementos bajo un poder soberano- *Imperium*-, busca la realización de sus fines - por lo menos dentro de la estructura demoliberal- mediante el desarrollo y cumplimiento de precisas funciones públicas- constitucional, legislativa, judicial y administrativa-; en ejercicio de esta última, se opera la llamada actuación de la administración, principalmente, a través de actos que por su naturaleza no son más que mecanismos de manifestación del Estado, en busca de satisfacer primordiales necesidades, el bien común y el interés público.”¹⁶

Como bien lo expresa el maestro Santofimio, la Administración Pública requiere la realización de actos administrativos para el logro de su objeto. Éstos tienen como consecuencia para los particulares el beneficiarlos en sus intereses (como cuando se otorga la licencia para el funcionamiento de un negocio), o el perjudicarlos.

También pueden imponer obligaciones a dichas sujetos, siendo actos de molestia.

“... entendemos por acto administrativo aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendientes a la producción de efectos jurídicos ...

Comprende, primordialmente, una manifestación de decisión producida voluntaria y unilateralmente por el órgano que ejerce claras y precisas funciones administrativas, y que se exteriorizan con la concreta finalidad de modificar, extinguir o crear relaciones de carácter jurídico ...

Así pues, para que exista acto administrativo, se requiere que la administración culmine el proceso interno dirigido a formar su voluntad y que lo exteriorice con el fin de producir efectos en el mundo del derecho.”¹⁷

Para el maestro Acosta Romero el acto administrativo “... es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”¹⁸

¹⁶ SANTOFIMIO G, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Procedencia, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1988, pág. 11.

¹⁷ Ídem., pág. 34.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª. ed. Porrúa, S.A., actualizada. México, D.F., 1995, pág. 749.

Ahora bien, nos hemos referido al acto administrativo porque este sirve de base para iniciar un procedimiento administrativo, y en su caso para llegar a una segunda instancia. Además, de que de la misma naturaleza son los actos que se desprenden de la legislación ambiental.

Es decir, en el Derecho Ambiental, en las instituciones propias, se generan actos administrativos que por sus consecuencias sobre los gobernados pueden ser sujetos de impugnación.

En éste sentido, debemos considerar que nuestro país vive en un Estado de Derecho. Ello implica que toda persona, que todas y cada una de las autoridades está sometida a la Ley, debe observarla y respetarla, no siendo caso de excepción la Administración Pública Federal o Local. Su actuación no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal y por lo mismo, los actos administrativos deben cumplir los requisitos que fije la Ley.

Cuando la autoridad, la emitir el acto deja de observar lo dispuesto en ésta última, los particulares o gobernados cuentan con instrumentos jurídicos que les permiten combatir tales abusos de poder y lograr la sumisión de dicha institución al Derecho, pudiendo ejercitar las vías judiciales correspondientes, entre ellas la muy prestigiada figura jurídica del Juicio de Amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, esta no es la única posibilidad de defensa que tienen los administrados, ya que en México existe lo que se denomina como “Jurisdicción Administrativa”.

Dicha Jurisdicción, también reconocida por el concepto de Contencioso Administrativo, tiene como meta dirimir las controversias entre el particular y la Administración de manera eficaz. Constituyéndose por Tribunales especializados en la materia administrativa, no integrantes del Poder Judicial.

Al respecto el maestro Jesús González Pérez expresa: “La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder Judicial y de la administración pública - sin la independencia del ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción - a la que se atribuye el conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.”¹⁹

Por su parte el maestro Manuel Lucero Espinosa comenta: “... la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales.”²⁰

No es el fin de esta jurisdicción, lesionar o intervenir en las funciones Judiciales, sino brindar al particular la posibilidad de tener una instancia más a la cual acudir por las violaciones a la Ley en que pudieran incurrir las autoridades administrativas, y así, dar satisfacción pronta a sus demandas.

La Jurisdicción Administrativa beneficia al particular al ofrecerle, que quien juzga es un especialista en la materia, y que en su determinación final, verá

¹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª. ed. Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1997, pág. 349.

satisfechos todos y cada uno de sus intereses, ya que por su naturaleza, el juzgador podrá determinar de mejor manera lo procedente (qué puede hacer el sujeto, y qué no), en cada agravio que le ha sido puesto a su consideración. No así en el Juicio de Amparo, ya que aquí, lo único que se determina es si la autoridad conculcó o no las garantías individuales del gobernado. Limitada la intervención de esta forma, puede quedar éste último insatisfecho en cuanto a sus pretensiones.

Además, la Jurisdicción Administrativa siendo instancia previa al Juicio de Amparo, aligera de alguna forma la carga de trabajo del Poder Judicial Federal, permitiéndole continuar de manera pronta con su honorable labor.

1.3.1.- Antecedentes Históricos.

Los autores coinciden en que nuestro sistema de Jurisdicción Administrativa está inspirado en el sistema Francés, Administrativo o Continental Europeo.

Este se caracteriza por la creación, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo (es decir, dentro de la propia Administración Pública), de Tribunales Administrativos con el objetivo de dar solución a las diferencias entre los particulares y la Administración.

²⁰ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la

El sistema nace de la interpretación de la división de poderes hecha por los revolucionarios franceses. Ellos planteaban una estricta igualdad e independencia entre los Poderes del Estado, con base en las experiencias históricas que al respecto existieron en Francia. De ésta manera se prohibía a los Tribunales ordinarios o judiciales, juzgar o intervenir en los actos de la Administración. Ya que si las actividades de esta última fueran materia de los órganos Judiciales se daría una dependencia de un Poder respecto del otro.

Por esta razón se crean los Tribunales Administrativos. Quienes en un principio eran simplemente organismos administrativos, pero que evolucionaron hasta llegar a ser de naturaleza jurisdiccional. Característica con que cuentan hasta nuestros días.

El exponente más representativo del sistema Francés de Jurisdicción Administrativa es el Consejo de Estado Francés. El cual nace en 1791 con una jurisdicción administrativa de carácter retenida. Posteriormente evolucionó hasta llegar a ser un Tribunal de jurisdicción delegada, en 1872. Actualmente es un Tribunal de anulación, pero con facultades, en algunos casos, de plena jurisdicción.

“Ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimientos:

1. El contencioso de anulación;

2. El contencioso de plena jurisdicción ...”²¹

Asimismo debemos establecer que además del sistema Francés, existe otro para la defensa de los particulares frente a la Administración, el cual es el sistema Anglosajón, Angloamericano, Judicial o también llamado sistema Judicialista.

Este sistema nace igualmente de la interpretación del principio de la división de Poderes, pero con un enfoque distinto.

En él, se atribuye a órganos que pertenecen al Poder Judicial, la facultad de conocer y resolver los litigios entre el gobernado y la Administración. Pues la existencia de Tribunales Administrativos con carácter jurisdiccional, implicaría una duplicidad de funciones del Poder Ejecutivo. Ya que éste tendría la función propia, más la jurisdiccional, la cual, bajo el criterio judicialista, sólo pertenece al Poder Judicial.

El sistema Anglosajón operó y sigue operando en nuestros días. A lo largo de nuestra historia, han estado vigentes tanto el Sistema Judicialista, como el Francés, por lapsos uno y posteriormente el otro.

Hoy en día contamos con un sistema de defensa mixto. Pues existen Tribunales Administrativos de origen Francés, cuyo mayor exponente es el Tribunal Fiscal de la Federación. Y, al mismo tiempo tenemos la posibilidad

²¹VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1991, pág. 52.

legal de utilizar para nuestro resguardo al sistema Judicial, como puede ser a través de la figura del Juicio de Amparo.

Ambos permitidos constitucionalmente.

1.3.2.- Tribunales Administrativos. Concepto.

Estos Tribunales nacen en el seno de la Administración Pública, Federal o Local. Emanan del Poder Ejecutivo, pero desde el primer momento de su existencia requieren ser independientes de dicho Poder.

Los Tribunales, elemento de la Jurisdicción Administrativa, son los instrumentos jurídicos que tienen los particulares para hacer valer sus derechos frente a la Administración Pública.

El maestro Lucero Espinosa explica al Contencioso Administrativo, es decir, al Tribunal Administrativo como:

“... un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”²²

²²LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit., pág. 17.

Añadiendo como característica la imparcialidad e independencia que debe tener todo órgano jurisdiccional, el Tribunal Administrativo es definido por el maestro Vázquez Alfaro como:

“... todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales resuelve litigios de carácter administrativo, sin importar si se encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración.”²³

Ya que en nuestro país está vigente el modelo Francés de Jurisdicción Administrativa, señalamos que en él, existen dos tipos de Tribunales Administrativos con distintas jurisdicciones, y que son:

a) El Contencioso de anulación, objetivo o de la ilegitimación, y

b) El Contencioso Administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

a) Contencioso con jurisdicción de nulidad.- las decisiones de estos órganos sólo se limitan a declara la nulidad de un acto o resolución provenientes de una autoridad administrativa, la cual sólo está obligada a sustituir los actos declarados como nulos por otro tipo de disposiciones. El Tribunal sólo puede anular el acto impugnado.

b) Tribunal de plena jurisdicción.- éste puede dictar sentencias en donde se condene de manera específica a la autoridad administrativa, a realizar un determinado número de prestaciones en beneficio del

²³ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, op. cit., pág. 28.

particular. Esto es, el juzgador no sólo puede anular el acto impugnado, sino además le está permitido dictar las medidas necesarias para satisfacer las pretensiones del actor, que considere fundadas.

De esta manera, en México la mayoría de los Tribunales Administrativos o autónomos, incluyendo al Tribunal Fiscal de la Federación, tienen jurisdicción de nulidad.

Como comentario relevante, anotamos que es en la materia agraria en donde el Tribunal Superior Agrario, además de ser autónomo para sus fallos, cuenta con una plena jurisdicción, como se señala en el artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo, de la Constitución.

1.3.2.1.- Su Autonomía.

Al hablar de que los Tribunales Administrativos deben gozar de plena autonomía al dictar sus fallos, como cualquier otro órgano jurisdiccional, entendemos que en la resolución de los litigios el juzgador debe ser objetivo, neutral y no permitir que las autoridades administrativas influyan en su criterio, en perjuicio de su contraparte.

Si bien los Tribunales en un primer momento los podemos considerar de naturaleza administrativa, ésta desaparece pues al dotarlos de una función

jurisdiccional se convierten en imparciales y por lo mismo independientes de la Administración.

Su verdadera naturaleza será jurisdiccional.

Ya que el objetivo de éstos es dar solución a conflictos regidos por el Derecho Administrativo, en donde la propia Administración es una de las partes en la contienda, se requiere forzosamente que los integrantes de los Tribunales, esto es, los juzgadores, tengan plena autonomía para dictar sus fallos. De lo contrario, si el Tribunal fuera dependiente del Poder que lo crea, él mismo sería juez y parte en el litigio. De ahí la radical importancia de que los Tribunales Administrativos sean autónomos del Poder Ejecutivo.

"... si se opta por estructurar los tribunales a los que se encomienda la satisfacción de las pretensiones procesales fundadas en derecho administrativo al margen de la organización judicial, es absolutamente necesario que los tribunales - y sus magistrados - estén rodeados de las mismas garantías que los tribunales encuadrados en el Poder Judicial. Lo que supone la independencia del tribunal frente a todos y muy especialmente a los órganos públicos cuya actividad dio lugar a las pretensiones que han de enjuiciarse. No existe jurisdicción ni proceso cuando es la propia administración la que retiene la función de examinar si son conformes a derecho las pretensiones frente a ella deducidas."²⁴

Como órganos jurisdiccionales, los Tribunales Administrativos en sus determinaciones pueden, dictar en sentido positivo o negativo sobre las

²⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., pág. 351.

pretensiones de las partes. Su misión es delicada, porque representan la esperanza de los particulares de que sus derechos frente a la Administración Pública, sean respetados, hechos valer.

La imparcialidad en el acto de juzgar es indispensable. Por lo tanto, el que sean autónomos de su creador, que no sigan las decisiones de éste, repercute en beneficio de los gobernados, y de ese mismo fundador. Pues consideramos que si las determinaciones resultan adversas a la Administración, ésta tendrá que estudiar aún más las futuras resoluciones que vaya a dictar para no cometer los mismos errores en perjuicio de los administrados, obligándose así a mejorar.

“La autonomía de una jurisdicción administrativa así ampliada es la *condictio sine qua non* de su eficacia, no sólo en beneficio de los administrados sino también de la propia administración pública.”²⁵

La Jurisdicción Administrativa favorece al particular poniendo a su servicio verdaderos Tribunales jurisdiccionales, autónomos y especializados en la materia a tratar. Evitando una atomización de jurisdicciones administrativas, una multiplicidad de instancias que pueden caer en resoluciones contrapuestas, y que dañan al gobernado malgastando su tiempo y dinero. Además de causarle inseguridad jurídica.

En cuanto al ambiente, nos encontramos privados de un Tribunal de naturaleza jurisdiccional, por lo mismo autónomo para sus decisiones, que proporcione la seguridad jurídica de la unificación de instancias y que nos brinde además, el

gran beneficio de la especialización del juzgador en nuestra importante o, literalmente, vital materia.

1.3.2.2.- Constitucionalidad.

El 27 de agosto de 1936 se crea la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, entrando en vigor el 1º de enero de 1937, y en la cual se da vida al Tribunal Fiscal de la Federación. Uno de los Tribunales Administrativos de mayor importancia en nuestra historia.

La instauración de éste, motiva la polémica entre los doctrinarios sobre su constitucionalidad, debido a que en el texto original de la Constitución de 1917 no había mención expresa sobre la posibilidad de fundar Tribunales de esa naturaleza.

Fue con la reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1946 y en vigor a partir del 10 de enero de 1947, cuando se da la constitucionalización del Tribunal, aunque de manera indirecta. Esto implicaba también la aceptación constitucional de los Tribunales Administrativos de corte Francés en el régimen jurídico de nuestro país.

²⁵ GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª. ed. Porrúa, S.A., actualizada. México, D.F., 1982, pág. 195.

En dicha reforma se dio potestad al Congreso de la Unión para que estableciera ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recursos contra las sentencias de los Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía, y creados por leyes federales.

Actualmente el artículo 104, fracción I-B constitucional, hace competentes a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, creados por el Congreso de la Unión, y los del Distrito Federal.

La facultad de crear Tribunales Administrativos de ámbito federal corresponde al Congreso de la Unión. Dicha atribución fue incluida del artículo 104, al texto del artículo 73, en su fracción XXX-H constitucionales. Esta reforma se dio el 29 de julio de 1987 y fue publicada en el Diario Oficial Federación del 10 de agosto de 1987, realizándose con motivos de técnica legislativa, apartando del capítulo del Poder Judicial, la citada facultad del Congreso.

El artículo 116, fracción V, constitucional, posibilita a los Estados para contar con Tribunales Contenciosos Administrativos; el artículo 122 en su Base Quinta, de nuestra Norma Fundamental, señala la existencia de un Tribunal Administrativo autónomo, que dirimirá las controversias entre el particular y la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Sobre la base de los artículos anteriores de nuestra Constitución Política, se establece claramente la posibilidad legal de crear Tribunales Administrativos no sólo a nivel Federal, sino Estatal, y en el Distrito Federal. Esto es, demostramos, la “constitucionalidad” de dichos órganos.

“Estos tribunales aplican leyes especiales en sentido técnico, como tales requieren también de un procedimiento especial y de hecho lo tienen; han llegado a tener tal aceptación que su existencia actualmente no se pone en duda; sus criterios, de una u otra forma, han terminado por prevalecer en muchos campos de la administración pública.”²⁶

Por lo mismo, el hecho de instaurar un Tribunal Ambiental, autónomo y especializado, dentro del ámbito Federal (creándose la Jurisdicción Ambiental), es constitucionalmente posible. Además de necesario.

1.3.2.3.- Competencia.

Los Tribunales Administrativos son órganos jurisdiccionales especializados, por lo mismo podemos establecer como regla general que su competencia está determinada por la materia que conocen. Sin embargo, existen excepciones a dicha regla.

²⁶ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Ed. Oxford University Press. Harla. México, D.F., 1997, pág. 431.

Así, el Tribunal Fiscal de la Federación especializado en Derecho Fiscal, de acuerdo con el artículo 11 de su propia Ley Orgánica, tiene competencia para conocer sobre la imposición de sanciones administrativas por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y de resoluciones de origen ambiental, situación que con posterioridad explicaremos.

Por lo mismo contamos con una regla, pero debemos realizar el estudio de cada Tribunal en particular para deducir las posibles excepciones.

Capítulo II.- Legislación e Instituciones Ambientales Nacionales.

2.1.- Legislación Nacional.

2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Constitución no protegía al ambiente desde una perspectiva integral sino que regulaba, por lo general de manera implícita, aspectos individuales del mismo.

De esta forma, se establecieron leyes cuya protección estaba destinada a sólo un recurso natural como en el caso de la materia forestal, la pesca y la caza. Pero además, se legislaba en temas en los que el medio ambiente formaba parte de ellos, pero no como su objeto principal. Así sucede en cuanto al desarrollo demográfico, desarrollo económico del país y el aspecto agrario, entre otros.

Esta serie de leyes, si bien tienen relación inmediata con el cuidado del ambiente, no podemos considerarlas como propiamente ambientales, pues carecen de una visión global de la sustancia a regular.

Lo anterior tenía como consecuencia jurídica, que la protección al ambiente tuviera una naturaleza de carácter sectorial, es decir, sólo una dependencia era (de manera exclusiva), responsable de la materia a tratar.

Actualmente dicha naturaleza ha cambiado para ser de carácter Transectorial, esto es, que por disposición de Ley casi todas las dependencias con una misma jerarquía (las Secretarías de Estado), tienen dentro de sus respectivas funciones alguna relación con la protección ambiental. Y por lo mismo, la responsabilidad en éste tema se distribuye entre ellas, no siendo competencia sólo de una.

Ahora bien, también la legislación se ha transformado, pues la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se puede considerar como una ley expresamente ambiental.

En éste sentido la reforma al artículo 4º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio de 1999, da a la protección ambiental la relevancia debida, consagrando como garantía constitucional “el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de toda persona”.

Por la importancia para nuestro estudio, los artículos que procedemos a analizar son el 3º, 4º, 25, 26, 27, 28, 73 y 115, de nuestra Ley Fundamental.

Artículo 3º constitucional.

Como se comentó, existen disposiciones que si bien su objeto o fin no son eminentemente ambientales, guardan relación con éste.

Así, el artículo 3º, fracción II, inciso b, de la Norma Fundamental relativo a la educación y sus características, señala que una de estas últimas es, que la educación será nacional en cuanto a que atenderá a la comprensión o debido aprovechamiento de nuestros recursos naturales.

Un aspecto importante para el éxito de la protección y correcto aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, es la educación que al respecto se dé a las futuras generaciones, a los niños que serán los adultos en el mañana.

Si les brindamos la educación ambiental como educación básica, tal vez ellos tengan mayores éxitos en la sana relación con el medio ambiente que hoy, y siempre se ha requerido.

La protección y racional aprovechamiento del ambiente requiere además de las medidas inmediatas tendientes a ello, las de mediano y largo plazo, como es el caso de brindar educación en lo ambiental no sólo a los estudiantes en general, sino también a los adultos y a toda la población en nuestro país con el propósito de generar una verdadera conciencia en cuanto a la gravedad de los problemas ambientales, y favorecer su solución.

El artículo 3º da las bases para llevar a cabo una educación orientada a la protección de nuestro medio ambiente.

Artículo 4º constitucional.

Si bien en un primer momento la protección al ambiente se relacionó íntimamente al derecho a la salud (consagrado en éste artículo), el hecho es que hoy en día, la protección que mencionamos y su objeto que es el ambiente han logrado su emancipación respecto a la regulación sanitaria. Sin dejar de reconocer la relación directa entre un ambiente adecuado y la salud humana.

“Uno de los efectos de las alteraciones ambientales es que son causa directa o indirecta de los desequilibrios de la persona como ente individual, es decir, pueden alterar el funcionamiento de su organismo y llegar a enfermar o exacerbar padecimientos que el individuo ya tenía.”²⁷

Otro aspecto enlazado con el ambiente es el relativo al principio demográfico que se encuentra plasmado en el párrafo tercero de la presente norma, en el que se establece la posibilidad de decidir de manera libre pero responsable e informada, el número y espaciamiento de los hijos.

El crecimiento de la población implica el aumento en el consumo de los recursos naturales, y debe entenderse al mismo tiempo que existe la obligación de un mayor respeto al ambiente por parte del hombre, con el propósito de no fomentar aún más su extinción.

Pero estimamos que el mayor aporte al Derecho Ambiental del artículo 4º, surge con la reforma al mismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Junio 1999, por la que se le adiciona un párrafo.

En dicha mejora se consagra lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar."²⁸

Esto pone de manifiesto el gran valor que tiene para todo individuo, la protección ambiental, siendo ya una garantía constitucional.

"Existe una tendencia mundial a reconocer el derecho fundamental de los seres humanos a un medio ambiente adecuado."²⁹

"Resulta pertinente el analizar a grandes rasgos el fundamento constitucional de la Protección Jurídica del Ambiente, toda vez que nuestra Carta Magna no acoge en forma explícita el Derecho a gozar de un ambiente sano, ya sea como garantía individual o social, sino que se protege jurídicamente el ambiente en forma indirecta ..."³⁰

"Lo que nos interesa en este apartado es destacar que, al no existir en el texto constitucional el derecho a disfrutar de un ambiente sano, situación que sí se encuentra inscrita en otras Constituciones, como la española, rusa, guatemalteca, venezolana, entre otras, se hace necesario consagrarlo en nuestra ley fundamental."³¹

²⁷ CARMONA LARA, María del Carmen. Derecho Ecológico. Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM. México, D.F., 1991, pág. 32.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 130ª. ed. Porrúa. México, 1999.

²⁹ BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1994, pág. 71.

³⁰ GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Ed. Porrúa. México, D.F., 1998, pág. 118.

³¹ CARMONA LARA, María del Carmen, op. cit., pág. 32.

Como podemos apreciar, dicha enmienda viene a satisfacer las pretensiones doctrinarias.

Artículo 25 constitucional.

Este artículo está referido a la rectoría que corresponde al Estado respecto del Desarrollo Nacional, para garantizar que éste sea integral, se fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático. Además, se orientará el crecimiento económico con la variable ambiental.

Si bien el Estado se obliga a apoyar e impulsar a las empresas de los sectores social y privado de nuestra economía, podrá imponer a éstas ciertas modalidades.

Una de ellas es, que para merecer los anteriores beneficios las empresas, en particular las industrias, no sólo deben procurar la conservación de los recursos productivos que ocupan, sino también del medio ambiente, que puede verse afectado por sus actividades.

“Conforme a este precepto, la actividad industrial tiene como condición para su operación, que el proceso productivo tenga como premisa fundamental la conservación de los recursos productivos y el cuidado del medio ambiente.”³²

El Estado apoyará a aquellas iniciativas que busquen el crecimiento económico de nuestro país, siempre que no induzcan a la destrucción del

³² Ídem., pág. 38.

ambiente. Decisión inteligente, si consideramos que el medio ambiente es quien proporciona la materia prima para las actividades productivas, y si acabamos con él, condenamos a la producción, a nuestra economía a su propio fracaso. Por ello, la importancia de vigilar que dichas empresas cumplan con la protección a la naturaleza.

“Este precepto es el apoyo constitucional para llevar a cabo las actividades de control y prevención de la contaminación industrial, que en nuestro país tiene cifras alarmantes, tanto en lo que se refiere a la sobreexplotación irracional de recursos naturales, como en el caso de la contaminación del agua, de la atmósfera y del suelo, que se lleva a cabo por empresas, tanto del llamado sector social como privado.”³³

Artículo 26 constitucional.

Sobre la base de éste, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional, que favorezca el crecimiento y solidez de nuestra economía, y con ello fortalecer la independencia y democratización política, social y cultural de nuestra Nación.

Por cada sector de la Administración Pública Federal se establecerá un programa de desarrollo. Teniendo una relevancia especial el que corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por ser la autoridad especializada en el ambiente.

³³ Ibidem.

Por último cabe mencionar que dichos programas se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo. La relevancia ambiental de éstos documentos es evidente, pues muestran las acciones que se tomarán por parte de la Administración Federal en la materia.

Artículo 27 constitucional.

Este artículo es considerado como la columna vertebral del sistema jurídico de la protección al ambiente, ya que de la interpretación de sus párrafos se da fundamento a la mayoría de las leyes que directamente se relacionan con la protección del ambiente, como son la Ley de caza, la Ley de pesca, la Ley forestal, entre algunas otras.

Podemos establecer que la idea principal, con relación al aspecto ambiental del artículo 27, es la de conservar los recursos naturales con que cuenta el Estado para beneficio de su población, imponiendo a éste el deber de adoptar las acciones necesarias con el objeto de evitar la destrucción de dichos recursos.

El artículo contempla tres principios con especial relevancia en el aspecto ambiental.

El primero ubicado en el primer párrafo del artículo, referente a la naturaleza de la propiedad. Es importante ambientalmente tal disposición porque la propiedad privada ya no se podrá considerar como un derecho absoluto, en donde el propietario puede abusar o destruir, sin restricción alguna de los recursos

naturales que se encuentran en su predio. Ahora la propiedad tiene una función social, en donde el Estado puede intervenir para la protección y beneficio de los interesados de la Sociedad.

El segundo principio se encuentra en el tercer párrafo del artículo, en donde se establece que la Nación tiene el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada en beneficio del interés de la población. Esta facultad a la autoridad, repercute en la posibilidad de rescatar los elementos del ambiente en beneficio de todos. Dicha norma no especifica el tipo de bienes sobre los que pueden imponer las modalidades, concluyendo que pueden ser sujetos de éstas todo tipo de bienes susceptibles de apropiación.

“La relevancia ambiental de esta concepción de la propiedad privada como función social es evidente, si se repara en que la protección del ambiente puede muchas veces exigir, en una sociedad donde existe de una manera generalizada esa forma de propiedad, la limitación de ciertos atributos del dominio privado.”³⁴

En el mismo párrafo encontramos el tercer principio, relativo al derecho que tiene la Nación de regular en beneficio de todos, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el fin de generar una distribución equitativa de la riqueza pública, y con el deber de procurar su conservación y evitar su destrucción.

De ello se desprende que la Constitución busca una conservación dinámica de los recursos, es decir, aprovecharlos sin agotarlos permanentemente, y esto sólo

³⁴ BRAÑES, Raúl, op. cit., pág. 71.

es posible a través de un aprovechamiento racional de los mismos. La Constitución no pretende que el ambiente sea intocable y no pueda favorecer el desarrollo económico de nuestro país, sino por el contrario, establece las directrices para un aprovechamiento racional, cuidadoso del ambiente para gracia de nuestro país, y la economía nacional.

“La conclusión más general a extraerse de esta norma se puede resumir diciendo que el Constituyente de 1917 estableció que los recursos naturales debían ser utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considera su conservación. En otras palabras, el Constituyente de 1917 prescribió que los recursos naturales debían ser aprovechados de acuerdo con la racionalidad productiva que les era propia, independientemente de la lógica productiva, individual o social, en que estuviere inspirado el resto del sistema económico.”³⁵

Artículo 28 constitucional.

En él se establecen funciones exclusivas del Estado denominadas como áreas estratégicas, recursos naturales y actividades que por razones de seguridad nacional se reservan a dicho ente. Ejemplo de esto son los minerales radioactivos y la actividad de generación de energía nuclear.

Además, otro aspecto ambiental del artículo es la posibilidad de concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de bienes dominio de la Federación, en donde las leyes podrán fijar las modalidades necesarias a fin de

³⁵ Ídem., pág. 73.

asegurar la utilización social de ellos. Dentro de esta hipótesis cabe la posibilidad de concesionar algún recurso natural en beneficio de nuestra economía nacional, teniendo la seguridad de que serán empleados en merced social.

Artículo 73 constitucional.

En éste se señalan las facultades constitucionales propias del Congreso de la Unión, y por lo mismo materias de la Federación, es decir, de ámbito federal.

Son dos las atribuciones que consideramos de mayor trascendencia en materia ambiental, expresadas en tal artículo.

La primera es la potestad del Congreso para prevenir y combatir la contaminación ambiental, que se ubica en la fracción XVI, sección 4.

La segunda, plasmada en la fracción XXIX-G, consiste en la posibilidad de expedir las leyes que establezcan una concurrencia entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Locales y el de los Municipios, para la protección al ambiente, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin embargo, en cuanto a dicha facultad, existe duda en la doctrina respecto a la manera de entender a la concurrencia.

Desde el punto de vista norteamericano, señala el maestro Tena Ramírez, lo concurrente implica que si una facultad es ejercida por un nivel de gobierno, con ello se impide que otro nivel desempeñe la misma potestad.

Además, nos dice que el término concurrente en el sentido castizo puede y debe entenderse como coincidente, es decir, en nuestro sistema jurídico hablamos de facultades concurrentes entendiéndose como coincidentes, que son aquellas que permiten su ejercicio simultáneo por los niveles de gobierno.

Así cuando hablamos de la concurrencia ambiental, podemos entender que la Federación, las Entidades y los Municipios, de manera sincrónica y conforme a sus respectivas competencias coinciden en la protección al ambiente y el equilibrio ecológico.

“Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano).”³⁶

³⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 21ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1985, pág. 122.

Asimismo el artículo 73 hace competente al Congreso de la Unión en las siguientes áreas relacionadas con el ambiente: Para legislar en materia de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, a nivel República (fracción X); en lo relativo a las presas de mar y tierra (fracción XIII); en materia de vías generales de comunicación y el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de nuestros recursos naturales (de acuerdo a los párrafos 4 y 5 del artículo 27 constitucional), sobre la energía eléctrica, explotación forestal, gasolina y otros productos derivados del petróleo (fracción XXIX-A).

Artículo 115 constitucional.

Éste contempla la organización, facultades y funcionamiento del Municipio Mexicano Vigente. Resaltando en cuanto a lo ambiental sus fracciones III y V, tocantes a servicios públicos y facultades.

Se establecen como servicios públicos, con función ambiental, lo relativo al agua potable y alcantarillado; el servicio de limpia, en particular la recolección de residuos sólidos; y lo referente a las calles, parques, jardines y tránsito.

Por otra parte, se estipula que en los términos de las leyes federales y estatales relativas, los Municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; controlar y vigilar la utilización del suelo; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Adicionales a las potestades que en materia ambiental consagra el presente artículo, éstas se ven complementadas con las que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a favor de los Municipios en su artículo 8, en cumplimiento del artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución.

Cabe mencionar por último que las atribuciones municipales pueden verse enriquecidas por las disposiciones que expresen las constituciones estatales y la legislación local de cada Estado para sus Municipios.

2.1.2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Esta Ley se constituye como el principal instrumento jurídico que existe para la protección al ambiente, ya que se trata de una legislación propiamente ambiental, es decir, su objetivo desde su creación fue la defensa del medio ambiente.

Los antecedentes jurídicos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) son la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la cual fue abrogada por la Ley Federal de Protección al Ambiente, y que fue sustituida por la presente Ley.

a) Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Se considera la primera ley relativa a la materia ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971.

Los puntos criticables de esta disposición, son el hecho de que la misma carecía de un fundamento constitucional estando en vigencia, ya que la reforma que posibilitaba su creación fue publicada en el Diario Oficial hasta el día 6 de julio de 1971 (modificación al artículo 73, fracción XVI, en donde se incluía la lucha contra la contaminación como facultad del Consejo de Salubridad General).

Asimismo, en su artículo 2º, la misma Ley se clasificaba como un ordenamiento jurídico referido a la salubridad general, incongruente situación pues su objeto va más allá de la materia anterior.

b) Ley Federal de Protección al Ambiente.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1982. Su base constitucional se encontraba en el artículo 73, fracción XVI, reformado en 1971 con relación a la contaminación del ambiente. Sin embargo, el objeto de esta ley superaba lo establecido en su fundamento, ya que el artículo 1º de la misma expresaba que sus disposiciones eran de orden público e interés social, rigiendo en todo el territorio nacional y teniendo por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y sus causas reales.

La LGEEPA fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1988, entrando en vigor el 1º de marzo del mismo año.

El día 13 de diciembre de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley. El propósito de lo anterior fue el de plasmar en la legislación ambiental mexicana el principio del desarrollo sustentable.

“Dentro del orden interno nacional son fundamentales para la ordenación ecológica las leyes federales reglamentarias de la Constitución: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ...”³⁷

En las mismas fechas se reformó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, tipificando como delitos conductas contrarias al medio ambiente. Lo anterior en su Título Vigésimo Quinto.

De acuerdo al artículo 1º de la LGEEPA, ésta es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Federal referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y a la protección del ambiente.

Asimismo, en la Exposición de Motivos para la reforma de 1996 a la Ley, se considera como fundamentos constitucionales el artículo 27 y 73, fracción

³⁷ BAQUEIRO ROJAS, Edgar. Introducción al Derecho Ecológico. Ed. Oxford University Press Harla. México, D.F., 1997, pág. 6.

XXIX-G. Por lo que podemos establecer que los anteriores artículos son los principales cimientos constitucionales de la presente Ley.

La LGEEPA es una ley federal reglamentaria de nuestra Carta Magna, pero tiene además la naturaleza de ser una Ley Marco.

Ello implica, que dicha Ley hace una distribución de competencias en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno. Así, en su artículo 1º fracción VIII se consagra que el ejercicio de las atribuciones ambientales se llevará conforme al principio de concurrencia ubicado en el artículo 73 constitucional.

En el 5º se establecen las facultades de la Federación, en el 7º de las Entidades Federativas, en el 8º de los Municipios, y por último en el 9º las del Gobierno del Distrito Federal.

Además instituye la posibilidad de que la Federación por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), y que por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cambió su denominación a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), suscriba convenios o acuerdos de coordinación con el objetivo de que los Estados o el Distrito Federal asuman otras funciones de las ya establecidas.

Las Entidades podrán suscribir con sus Municipios estos convenios, para que asuman las nuevas funciones antes mencionadas, previo acuerdo con la Federación.

“La LGEEPA establece el régimen de atribuciones que tiene el Estado en materia de preservación y restauración del equilibrio con las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.”³⁸

Se ha discutido en la doctrina sobre la constitucionalidad o no de la Ley Marco que es la LGEEPA.

Se le considera inconstitucional por distribuir competencias, entre la Federación y las Entidades Federativas, que no hace de manera expresa la Constitución. El artículo 124 constitucional establece que lo no reservado expresamente por la Norma Fundamental para la Federación, se entiende reservado para los Estados. De esta manera, la LGEEPA va más allá de la disposición constitucional y otorga facultades a la Federación que no están señaladas adrede en la Ley Máxima.

Ahora bien, a la LGEEPA se le puede entender como constitucional, ya que el propio artículo 73 indica como facultad del Congreso de la Unión el expedir la ley en donde se establezca la concurrencia de los tres niveles de gobierno, y para ello es necesario que en dicho ordenamiento se señale las facultades de cada nivel y así, poder llevar a cabo la coincidencia.

Además, de manera expresa en la Constitución, se permite al Congreso expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades que le concede, entre otros, el artículo 73.

Si la propia Norma Fundamental designa al Congreso para que, a través de una ley, haga posible la concurrencia en materia ambiental, siendo indispensable para ello el establecer las facultades de Federación, Entidades y Municipios. Ello tiene como consecuencia la permisibilidad de que la LGEEPA ejecute dicha distribución, por ser el medio que el Congreso determinó para tal fin.

“Una de las críticas de esta adición la han dado diversos tratadistas alegando que una ley no puede establecer el ámbito de competencia de los estados, ya que esto debe estar especificado en la Constitución, atendiendo al texto del artículo 124 ...

Nosotros consideramos que la adición resuelve este problema, ya que expresamente se faculta al Congreso de la Unión para expedir una ley que establezca las concurrencias en la materia, y que con ello se hace una delegación por parte de los estados a este órgano, para que así lo establezca, gracias al proceso que se debe seguir para la reforma al texto constitucional.”³⁹

Para un mejor cumplimiento en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, la LGEEPA va a establecer las facultades que tiene la SEMARNAT en la materia. Siendo ésta, la Secretaría de Estado que puede considerarse, especializada en cuanto al medio ambiente. Pero además, señala la intervención que pueden tener las otras Secretarías, en los distintos aspectos que regula la misma.

³⁸ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO / COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. México, D.F., 1997, pág. 154.

³⁹ CARMONA LARA, María del Carmen, op. cit., pág. 42.

De esta forma, la protección ambiental no se encomienda sólo a una Secretaría sino que involucra a prácticamente toda la Administración Pública Federal. Situación que consideramos correcta, tomando en cuenta que el problema a que nos enfrentamos es a escala Nacional y Mundial.

“Artículo 6º.- Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiere de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de las misma se derive.”⁴⁰

⁴⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, 1997.

La manera en que la LGEEPA regula la intervención de las Secretarías de Estado, tiene como consecuencia que la protección al ambiente sea de forma Transectorial, y ya no sectorial.

“Con la palabra ‘sectorización’ se designa aquella característica de la Administración Pública que consiste en su división en sectores definidos. Entre esos sectores están algunos que tradicionalmente han ejercido funciones respecto de determinados elementos ambientales. Sin embargo, la gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales, que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico-administrativa también especial, diversa de las estructuras jurídico-administrativas establecidas para el conjunto de la gestión estatal. Esta exigencia resulta de que el ambiente debe ser entendido principalmente como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos.”⁴¹

Lo Transectorial va a permitir que esos sectores aislados, los unos de los otros, tengan un vínculo que los una. Es decir, la LGEEPA es el nexo, de manera horizontal, entre los distintos sectores que existen, de manera vertical.

“En síntesis: la gestión ambiental tiene una naturaleza eminentemente transectorial, que no guarda ninguna relación con los criterios de sectorización o subsectorización que han determinado la organización jurídico-administrativa del Estado.”⁴²

⁴¹ BRAÑES, Raúl, op. cit., pág. 109.

⁴² *Íbidem*.

Las distintas facultades ambientales de las Secretarías, se ven enlazadas a una Ley Marco que regula al ambiente, y que es la LGEEPA.

Así, y a manera de ejemplo, señalamos que en materia de investigación y educación ecológicas, la LGEEPA establece que la SEMARNAT con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que en las instituciones de educación superior y organismos de investigación científica y tecnológica, se establezcan planes y programas que permitan la formación de especialistas en materia ambiental (artículo 39).

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social promoverá el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, respecto a la protección al ambiente y, preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 40).

La SEMARNAT debe coordinarse con la Secretaría de Marina, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se trate del establecimiento, administración y vigilancia de los parques nacionales establecidos en las zonas marinas nacionales, y en la elaboración de su programa de manejo (artículo 51).

Para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en Áreas Naturales Protegidas (ANP's), el solicitante deberá demostrar su capacidad técnica y económica, a efecto de poder realizar lo anterior. La SEMARNAT y las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), y de la

Reforma Agraria, deben prestar a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios la asesoría técnica necesaria para cumplir con estos requisitos.

El Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Entidades Federativas y Municipios, conforme a sus respectivas competencias, establecerán incentivos económicos y estímulos fiscales a las personas que participen en la administración y vigilancia de las ANP's (artículo 64).

Por último, con el objeto de proteger a las especies, la SEMARNAT promoverá ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (denominada actualmente como Secretaría de Economía, a partir del 1º de diciembre de 2000), el establecimiento de disposiciones de regulación o restricción, de manera total o parcial, a la exportación o importación de especímenes de la flora y fauna silvestres (artículo 85).

Constituida por seis títulos, la LGEEPA regula en el primero de ellos lo relativo a: la distribución de competencias y la coordinación; política ambiental, así como sus instrumentos (planeación ambiental, normas oficiales mexicanas en materia ambiental, autorregulación y auditorías ambientales, y la investigación y educación ecológicas).

En el segundo: se refiere a las Áreas Naturales Protegidas, sus tipos y características, declaratorias para el establecimiento, administración y vigilancia de las mismas, el sistema nacional de éstas; las zonas de restauración y; la flora y fauna silvestres.

En el título tercero se establece lo relativo a: el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos; la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos, y; de la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico.

El cuarto título expresa la protección al ambiente en lo que toca a: la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos; prevención y control de la contaminación del suelo; de las actividades consideradas como altamente riesgosas; además de los materiales y residuos peligrosos; la energía nuclear y; ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

En su penúltimo título se regula la participación social y el derecho a la información ambiental. Indispensables para el mejoramiento del ambiente.

El título sexto instituye lo relativo a la inspección y vigilancia; medidas de seguridad; sanciones administrativas; recurso de revisión; artículos relacionados con los delitos ambientales, que ya no se encuentran en esta Ley sino en el Código Penal, y; la denuncia popular.

Si bien la LGEEPA es fundamental para la protección del ambiente, ésta se ve relacionada con distintas leyes federales como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras, para el logro de tal fin.

2.1.3.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1992, teniendo como autoridad competente para conocer de ella a la Secretaría de Comercio, al presente Secretaría de Economía.

En particular nos interesa la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) porque, además de establecer el Sistema General de Unidades de Medida en su apartado de Metrología, en lo relativo al régimen de Normalización regula la finalidad y procedimiento de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's). Éstas son una regulación técnica de observancia obligatoria, que constituyen un importante instrumento jurídico para la protección al ambiente, estableciéndose en la propia LGEEPA que la expedición y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, será conforme al procedimiento que se contemple en la LFMN.

“Con la promulgación de la Ley Federal de Metrología y Normalización, se vino a regularizar el uso de los términos sobre la materia y los procedimientos para la expedición de las normas en lo que atañe, no sólo a la ecología, sino a la producción y al comercio.”⁴³

No es objeto del presente trabajo analizar con detenimiento el tema de las NOM's, sin embargo, establecemos lo siguiente.

⁴³ BAQUEIRO ROJAS, Edgar, op. cit., pág. 15.

Las Normas Oficiales Mexicanas tienen como finalidad, entre otras, el establecer las características y/o especificaciones que deben reunir, en general, los productos, procesos y servicios cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas, o dañar la salud de éstas, la animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de los recursos naturales. Asimismo, establecen las características y/o especificaciones, los criterios y procedimientos que consientan la protección y promoción del mejoramiento del medio ambiente, los ecosistemas y la preservación de los recursos naturales.

Las dependencias de la Administración Pública Federal están facultadas para elaborar NOM's. Para tal efecto, formularán un anteproyecto el cual cumplirá con el procedimiento uniforme que establece la presente Ley con el objeto de constituirse como Norma Oficial. Además, dicha Norma debe satisfacer lo relativo al contenido y finalidad que para ellas instituye éste ordenamiento.

Para la elaboración de las NOM's se deberá revisar si existen otras Normas relacionadas, de ser así, se coordinarán las dependencias correspondientes para que se elabore de manera conjunta una sola Norma Oficial por sector o materia. Asimismo, cuando dos o más dependencias tengan competencia para regular un bien, proceso, actividad o materia, se deberán expedir las NOM's conjuntamente.

2.1.3.1.- Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Por su parte en el presente reglamento, y con importancia ambiental, se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía), en coordinación con las otras dependencias y organismos nacionales de normalización registrados, integrará, revisará y actualizará de manera periódica el Catálogo Mexicano de Normas.

En él, se encuentra el listado y la colección de textos completos de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes, incluidas las que se expidan por caso de emergencia, así como el de las Normas Mexicanas, y el de los proyectos que se expidan. Abarcándose así a las Normas ambientales.

Respecto a la observancia de las Normas, el cumplimiento de los requisitos de información comercial contenidos en las Normas Oficiales Mexicanas no está sujeto a certificación, por parte de la dependencia competente. Pero dicha autoridad, por razones de alto riesgo sanitario, fitozoosanitario, ecológico, nutricional, de seguridad o protección al consumidor, puede requerir el análisis de laboratorio para comprobar la veracidad de la información ostentada en el producto o servicio, en los términos de la propia Norma.

El Reglamento no desarrolla nada en cuanto al recurso con el que cuenta el particular para impugnar aquellas resoluciones derivadas de la legislación en comento, y que encuentra su fundamento en el artículo 121 de la Ley de Metrología y Normalización.

2.1.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ella se va a establecer la organización que guarda la Administración Pública Federal. Misma que se divide en Centralizada y Paraestatal. Formando parte de la primera las Secretarías de Estado.

La Ley nos dice con cuáles Secretarías contamos y determina la competencia de cada una de ellas, es decir, aquí se designa en qué materias tienen intervención.

Gran parte de la relevancia ambiental que tiene ésta Ley se encuentra en precisar el ámbito competencial de la SEMARNAT, titular de la protección ambiental. Sin embargo, y como se expresó en relación con la LGEEPA, en cuanto a esta materia, otras Secretarías tienen participación de conformidad al ordenamiento que analizamos. Por lo mismo, la importancia de la Ley Orgánica de la Administración Federal en cuanto al ambiente radica no sólo en las atribuciones que consagra a la SEMARNAT, sino además, en las relaciones que señala entre ésta y las otras dependencias federales, las potestades que tienen y que de manera directa o indirecta afectan la protección del medio ambiente. Con objeto de demostrar lo anterior damos las siguientes muestras.

El artículo 32 bis de la Ley, otorga a la SEMARNAT competencia para, en general, proteger, restaurar, conservar y permitir un aprovechamiento y desarrollo sustentable de los recursos naturales de nuestro país. Pero, también el mismo artículo la relaciona en materia de foros y tratados internacionales con la

Secretaría de Relaciones Exteriores, al proponer a ésta la celebración de dichos documentos (artículo 32 bis, fracción IX de la citada Ley Orgánica).

Con la Secretaría de Agricultura podrá coordinarse para fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, además de organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego (fracción XIII y XXIX).

En materia fiscal, puede participar con la Secretaría de Hacienda en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de estímulos fiscales, con el objetivo de fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente (fracción XXXV).

De esta manera, exponemos las distintas formas en que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal participa expresa (en el caso de la SEMARNAT) e implícitamente en la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

2.1.4.1.- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

“En el mes de diciembre de 1994 fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de crear una nueva dependencia del Poder Ejecutivo, destinada a atender en forma integral la conservación y el

aprovechamiento de los recursos naturales del país, bajo la perspectiva del desarrollo sustentable. Surgió así la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en respuesta al reto de conformar una estructura administrativa que, en un contexto general de escasez de recursos, fuera capaz de atender con eficacia los asuntos de la amplísima gama de competencias que le fue asignada a esta dependencia por el Legislador.”⁴⁴

Si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las facultades de las Secretarías de Estado, es el Reglamento Interior de cada una de ellas en donde se desarrollan plenamente las anteriores y, se norma la estructura y organización con que operan.

De esta manera el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, señala la competencia de la misma, así como de las unidades administrativas que la constituyen.

Al frente de la dependencia se encuentra el Secretario del ramo, quien se apoya para el desempeño de sus funciones de: tres Subsecretarios, un Oficial Mayor, dos Unidades Coordinadoras, una unidad de Contraloría Interna, dieciséis Direcciones Generales, Delegaciones Federales, y seis Órganos Administrativos Desconcentrados.

El Reglamento va a especificar la función de cada una de las unidades antes citadas.

⁴⁴ CARABIAS LILLO, Julia. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

La significación ambiental de éste ordenamiento es claro, ya que en él se expresa la composición de, sino la única, la más importante dependencia encargada de la protección al ambiente.

Conocer la estructura interna de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), nos permite tener conciencia del amplio esfuerzo que vale la preservación ambiental, de todos los factores necesarios para el logro del fin propuesto.

2.1.5.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, entrando en vigor el 1º de junio de 1995.

Conforme a su artículo 2º transitorio se derogan todos aquellos procedimientos y recursos contemplados en las leyes administrativas, que sean materia de la misma.

Ello con la intención de unificar al procedimiento administrativo en general, así como a los medios de impugnación administrativos, tratándose de la Administración Pública Federal, centralizada y a los Organismos Descentralizados. Lo cual podemos considerar como el objetivo de la misma.

De conformidad a su artículo 1º, esta Ley es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, excluyéndose de su competencia las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria, laboral y las actuaciones del Ministerio Público. Respecto a la competencia Económica, Prácticas Desleales de Comercio Internacional y financiera, les es conducente únicamente lo señalado en el título tercero A de ésta. Aclarándose que en cuanto a lo fiscal, se exceptúa solamente en lo referido a las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Toda ley administrativa, y la autoridad competente para conocer de ella, que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deben cumplir con el procedimiento único que se señala en la anterior, para la legalidad de sus actuaciones.

De igual manera, cuando se impugne una resolución definitiva, siendo materia de la Ley Federal, tanto particulares como autoridad están obligados a utilizar como recurso el de revisión que contiene ésta.

En éste sentido, la LGEEPA en su artículos 176 y 179, y la LFMN en el artículo 121, establecen la posibilidad de un medio de impugnación en contra de las resoluciones dictadas con fundamento en ellas. Y mandan que dicho recurso se desarrolle conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esto significa que leyes ambientales, o que guarden relación con el medio ambiente, van a aplicar lo dispuesto por la Ley Federal en estudio para la tramitación de procedimientos y recursos administrativos. Expresándose de ésta manera la participación de dicha Ley en nuestra materia.

La unificación de procedimientos y recursos en materia administrativa, si bien es cierto que genera mayor seguridad jurídica al particular evitándole tener que investigar o aplicar tantos procedimientos específicos como leyes administrativas hay, y permitirle mayor agilidad en la utilización de los medios de defensa para sus intereses frente a la Administración. Por desgracia, éstos beneficios no pueden ser aprovechados del todo en la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que existe una incongruencia entre su artículo 2º transitorio, y el artículo 2º de la Ley.

Pues mientras el primero nos habla de “derogar”, el último nos dice, que la Ley Federal es solamente “supletoria” a las distintas leyes administrativas que regula.

Como consecuencia de este conflicto resulta una gran inseguridad jurídica para el gobernado, pues si desea ejercer el recurso que establezca la ley administrativa específica y no el de revisión que contempla la Ley Federal, podría suceder que el juzgador no considere procedente al primero, pero sí obligatorio al segundo, o viceversa.

2.1.6.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Corresponde al Tribunal Fiscal de la Federación, a través de sus salas regionales, resolver el proceso que se interponga en contra de la decisión definitiva dictada al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De conformidad al artículo 11, fracción XIII, y al artículo 30 de su Ley Orgánica.

La relación entre el Tribunal Fiscal y la materia ambiental radica en que éste puede juzgar la determinación de un recurso ambiental.

Es decir, si la LGEEPA u otra disposición ambiental utiliza como medio de impugnación al recurso de revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo y el mismo puede ser revisado ante dicho Tribunal, entonces la autoridad fiscal resuelve un litigio de Derecho Ambiental.

Si bien el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene como competencia exclusiva al Derecho Fiscal, pudiendo conocer de diversas materias administrativas, y siendo dentro de éste campo la autoridad con mayor prestigio. Tratándose del Derecho Ambiental creemos que por su propio objeto de regulación, los litigios que aquí se presentan distan de las controversias a que está referido el Tribunal.

2.2.- Instituciones Nacionales.

“En nuestra región, la aplicación de los mandatos contenidos en la legislación ambiental depende de una manera significativa de los organismos administrativos que crean los mismos sistemas jurídicos para la protección del medio ambiente, dado que sobre estos organismos recae la función de llevar a la práctica un número importante de dichos mandatos. Para ese efecto, tales organismos están dotados de atribuciones normativas y ejecutivas, que entre otras cosas incluyen el derecho de aplicar sanciones administrativas en los casos de contravenciones a las disposiciones de la legislación ambiental (*jus punendi*). Estas atribuciones normativas y ejecutivas son los mecanismos a través de los cuales el Estado desarrolla sus funciones ambientales, es decir, son los instrumentos de que se vale el Estado para llevar a cabo la gestión ambiental.”⁴⁵

En relación al ambiente se han creado figuras jurídicas propias, entre ellas, las instituciones encargadas de su protección.

A nivel federal, y con rango de Secretaría de Estado, contamos con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que a consecuencia de los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 30 de noviembre de 2000, varía su nombre a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Esta dispone de seis Órganos Administrativos Desconcentrados para el cumplimiento de su labor.

⁴⁵ BRAÑES, Raúl, op. cit., pág. 692.

Dicha Secretaría encabeza el sector de la Administración Pública Federal relativo al ambiente, y su tarea es de gran esfuerzo al considerar la dimensión de nuestro territorio y la riqueza biológica del mismo.

Podemos definir a éstos Órganos Desconcentrados, junto con la Secretaría, como las autoridades propiamente ambientales de nuestro país, pues tienen a su cargo el desempeño de las facultades que las diversas leyes en relación al ambiente constituyen para la regulación y protección de nuestros recursos naturales.

Establecido lo anterior, procedemos a estudiar la competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y sus Órganos Administrativos.

2.2.1.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Ella es responsable de llevar a cabo lo determinado por la legislación de nuestra materia, del cumplimiento de los programas y el logro de las metas que al efecto elabore el Presidente de la República, sin olvidar su participación en materia internacional.

Su competencia se encuentra en el artículo primero del Reglamento Interior de la misma, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 1o.- La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Forestal, la Ley Federal de Caza, la Ley de Pesca, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴⁶

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de sus unidades administrativas, realizará las actividades encomendadas de manera programada, cumpliendo con las políticas que establezca el Ejecutivo Federal, con la intención de satisfacer los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, de los programas de la propia Secretaría y de las entidades del sector coordinado.

El titular de la Secretaría tiene como facultades, entre otras no delegables de conformidad al artículo 5° del Reglamento Interior, el diseñar, fijar, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría y órganos desconcentrados, siguiendo la legislación aplicable, las políticas nacionales, objetivos y metas que fije el Presidente; emitir las disposiciones de carácter general, normas, lineamientos y políticas de competencia de la Secretaría, demás de proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de la competencia de la Secretaría y, las políticas y acciones que requiera la instrumentación de los programas sectoriales a cargo de ésta,

⁴⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Diario Oficial de la

resolviendo los recursos administrativos que le correspondan, de conformidad con la legislación aplicable.

Y en materia internacional, cuenta con la facultad de suscribir en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores los instrumentos internacionales a formalizarse con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ello de conformidad con la legislación aplicable; designar a los representantes de la Secretaría ante las Comisiones, Congresos, Organizaciones, Instituciones y Foros Nacionales e Internacionales en que participe y, establecer los lineamientos conforme a los cuales deberán actuar estos representantes.

2.2.1.1.- Comisión Nacional del Agua.

“ARTÍCULO 37.- La Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento, este Ordenamiento, y las demás disposiciones aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Director General de dicha Comisión.”⁴⁷

Con base en estas disposiciones jurídicas, dicha Comisión es la encargada de la explotación de las aguas nacionales y la administración indispensable para la programación, construcción y operación de la infraestructura necesaria para su

Federación, 5 de junio de 2000, pág. 1.

distribución y control (desde un enfoque cualitativo y cuantitativo), de dicho recurso en nuestro país.

Además, formulará el Programa Nacional Hidráulico, lo actualizará y vigilará su cumplimiento.

2.2.1.2.- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

El Instituto está encaminado a la investigación y desarrollo de tecnología, su adaptación y transferencia, que sirvan a la sustentabilidad del elemento natural.

Puede prestar asesoría, y servicios en materia tecnológica, además de capacitar los recursos humanos calificados para el manejo, conservación, rehabilitación y aprovechamiento sustentable del agua. Y en este sentido le es dable mantener relación con organismos nacionales e internacionales de investigación y docencia en la materia, y con los sectores social y privado.

Tiene participación en la elaboración de anteproyectos de Normas Oficiales Mexicanas que guarden relación con su competencia, y se le otorga el proponer orientaciones en la política hidráulica nacional.

Pero consideramos como una de sus mayores responsabilidades:

⁴⁷ Ídem., pág. 27.

“Promover una nueva cultura del agua como un bien escaso, para el cuidado de su cantidad y calidad, mediante un manejo racional y un aprovechamiento sustentable;”⁴⁸

2.2.1.3.- Instituto Nacional de la Pesca.

Es el responsable del diseño, conducción y evaluación de las líneas prioritarias de la Política Nacional en las materias pesquera y acuícola.

Establece, fomenta y desarrolla la investigación, científica y tecnológica, para el logro de un aprovechamiento sustentable en ambas actividades.

“III.- Elaborar investigaciones con un enfoque integral, interdisciplinario y sistémico de los procesos naturales, económicos y sociales de la actividad pesquera;”⁴⁹

Apoya la transferencia de tecnología destinada a nuestros productores pesqueros y acuícolas.

Realiza la investigación científica de la flora y fauna acuáticas, y sus hábitats, con el objeto de lograr un uso racional de éstos, y en su caso la

⁴⁸ Ídem., pág. 37.

⁴⁹ Ídem., pág. 58.

recuperación o restauración de las mismas. En este sentido, va a elaborar y actualizar los inventarios sobre especies y las zonas en donde se permite su captura, cultivo y protección. Además de coordinar y fomentar la investigación tecnológica sobre métodos y equipos que sirvan para la reducción, o total eliminación, en la captura de especies cuya pesca no está autorizada.

Es asesor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el aspecto científico y técnico en cuanto a los temas acuícola y pesquero, ofreciendo al sector privado y público, en el ámbito de su competencia, servicios de investigación científica y tecnológica, opiniones, dictámenes técnicos y consultoría ambiental.

Promueve la formación de investigadores científicos y de técnicos en estas áreas.

Asimismo, establece programas de colaboración, y la coordinación, con instituciones y organizaciones científicas nacionales e internacionales que guarden relación en cuanto a la operación pesquera.

2.2.1.4.- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

“ARTÍCULO 91.-La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas tendrá las atribuciones, en materia de áreas naturales protegidas , que se establecen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

Ambiente, este Reglamento y las demás disposiciones legales aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Director General de dicha Comisión.”⁵⁰

La Comisión es la responsable, en general, de la administración, preservación, conservación, restauración, recursos financieros y humanos, y en el aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas de competencia de la Federación; y puede opinar sobre la creación de nuevas Áreas.

Regula lo relativo al otorgamiento, modificación, suspensión, revocación o caducidad de las concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, en cuanto a las anteriores.

Elabora y actualiza los sistemas de información de las Áreas Protegidas.

Y, da seguimiento a los compromisos internacionales referidos a las Áreas Naturales Protegidas de ámbito Federal, resaltando la importancia de éstas, a nivel nacional e internacional.

⁵⁰ Ídem., pág. 59.

2.2.1.5.- Instituto Nacional de Ecología.

A él compete la formulación, conducción y evaluación de la Política Nacional en materia de ecología y protección del medio ambiente, con el objeto de asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas y, va a formular, aplicar y evaluar los programas de ordenamiento ecológico general de nuestro territorio.

Administra y promueve el aprovechamiento y conservación de flora y fauna silvestre.

Es el encargado de formular y llevar acabo la política general aplicada a los residuos, materiales peligrosos y actividades riesgosas; además de evaluar y autorizar las manifestaciones de impacto ambiental y los informes preventivos provenientes de obras o actividades de ámbito federal.

Elabora, promueve y difunde las tecnologías y formas de uso, que sirvan para el aprovechamiento sustentable de los procesos productivos, en los servicios y en el transporte.

Va a coadyuvar con las unidades administrativas competentes en el desarrollo y promoción de instrumentos económicos de política ambiental; en los procedimientos de evaluación económica del capital natural; y coopera con las dependencias y entidades federales para el desarrollo de un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica.

Elabora los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas que se encuentren dentro de su competencia.

Fomenta la descentralización y el fortalecimiento institucional en nuestra materia, coordinándose para ello con los Estados y Municipios.

Su tarea es de importancia tal, que va a participar en las políticas nacionales sobre el cambio climático y la protección de la capa de ozono.

Y corresponde a éste también, la tarea de la información ambiental en nuestro país pues publica y difunde la Gaceta Ecológica, y en coadyuvancia con otras unidades de la Secretaría de Medio Ambiente, busca a través de la edición de publicaciones ambientales, crear una cultura ecológica en nuestra población.

2.2.1.6.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Es competencia de ésta Procuraduría, con base en el artículo 68 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente:

“ARTÍCULO 62.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, pesca, y zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines;”⁵¹

Asimismo la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede recibir, investigar y atender o canalizar, a la autoridad correspondiente, las quejas y denuncias administrativas presentadas por la ciudadanía, el sector público, social y privado, a causa del incumplimiento en la normatividad ambiental (contemplándose lo relativo a los recursos naturales terrestres, acuáticos y a la actividad pesquera).

En éste sentido, de la interpretación de la fracción XI del citado artículo, resulta la posibilidad de que la Procuraduría Federal pueda investigar las anteriores faltas sin necesidad de ser excitada por algún medio:

“XI.- Investigar las infracciones a la legislación ambiental, y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;”⁵²

⁵¹ Ídem., pág. 46.

⁵² Íbidem.

Le corresponde procurar y representar los intereses de los particulares (en lo individual o en grupo), con el objeto de la defensa de su derecho a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, a través del ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones procedentes ante autoridades jurisdiccionales y administrativas.

Pero además de todo lo anterior está facultada para, en los procedimientos administrativos generados en el ámbito de su competencia, dictar resoluciones; resolver los recursos administrativos que le correspondan; imponer medidas técnicas, de seguridad, sanciones y; por último, resolver las solicitudes de conmutación de multas que sometan a su consideración quienes hayan violado las disposiciones ambientales.

Capítulo III.- Legislación Ambiental Internacional.

3.1.- Tratados Internacionales.

3.1.1.- Jerarquía de los Tratados en nuestro Sistema Jurídico.

Además de las normas jurídicas nacionales, en el ámbito internacional se encuentran toda una serie de disposiciones relativas a nuestra materia, que podemos emplear en pro de la protección y aprovechamiento sustentable del medio ambiente.

Éstas últimas se ubican en instrumentos jurídicos denominados como Tratados, Convenios, Acuerdos Internacionales, entre otros.

“A los tratados podemos definirlos como el acuerdo de voluntades entre sujetos de la comunidad internacional (Estados u organismos internacionales), que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones.”⁵³

“Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales.”⁵⁴

Su objeto está limitado, es decir, si el Tratado versa sobre la protección de Humedales, no se va a regular más allá de lo necesario o relacionado con dichos Humedales. Y asimismo, cada uno de éstos va a señalar cuáles son los medios de solución para las controversias que se presenten entre sus Miembros, siendo los únicos válidos.

La base legal para que éste tipo de legislación adquiriera vigencia en nuestro país, la proporcionan los artículos 133, 89 fracción X, y 76 fracción I constitucionales.

El artículo 133 de la Norma Fundamental contiene el principio de jerarquía normativa en el Sistema Jurídico Mexicano.

“Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

La Constitución Federal, con fundamento en el anterior, acepta a los Tratados Internacionales como parte integrante del orden jurídico nacional, siempre que no estén en contravención con sus disposiciones. Esto es, salvo la hipótesis

⁵³ CONTRERAS VACA, Francisco José. Derecho Internacional Privado. Parte Especial. Ed. Oxford University Press. México, D.F., 1999, pág. 10.

⁵⁴ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 9ª. ed. Porrúa. México, D.F., 1983, pág. 63.

anterior, una vez asentidos dichos Convenios Internacionales son normas vigentes, que pueden ser ejercitadas, hechas valer, por un interesado ante los propios tribunales del país.

El artículo 89 en su fracción respectiva faculta al Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales.

Por último, el artículo 76 en la fracción I, otorga al Senado de la República la facultad exclusiva de analizar la política exterior ejercida por el Ejecutivo Federal, así como la de aprobar los Acuerdos Internacionales que hayan sido celebrados por éste.

Además de la regulación que hace de éstos nuestra Carta Magna (por su jerarquía, la más importante), la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992, señala otros aspectos relevantes para la vida jurídica de los anteriores:

“Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- ‘Tratado’: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.”

Sobre la obligatoriedad de los mismos, nos dice:

“Artículo 4o.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.”

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que nuestro país es parte, publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1975, establece:

“Art 2o. Términos empleados

1 Para los efectos de la presente Convención:

- a) Se entiende por *tratado* un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;”

Esta legislación vigente aunada a la nacional, permite a la doctrina establecer que términos como Tratado, Convención, Pacto Internacional y otros, los podemos entender y emplear como sinónimos.

“... se concluye que no existe ninguna diferencia entre tratado, acuerdo, convenio, convención, pacto, arreglo, protocolo, estatuto, concordato, declaración, *modus vivendi*, acuerdo de caballeros, etc., ya que el nombre que se le dé es irrelevante porque los efectos jurídicos son idénticos.”⁵⁵

Ahora bien, la redacción que guarda el artículo 133 constitucional ha generado en la doctrina, y como veremos aún en la administración de justicia,

⁵⁵ CONTRERAS VACA, Francisco José, op. cit., pág. 10.

discrepancias en cuanto a cuál es la jerarquía de los Convenios Internacionales en la Federación Mexicana.

Sin considerar a aquellos Pactos que van en contra de las disposiciones constitucionales, pues no tendrán valor jurídico en el país, el maestro Contreras Vaca determina:

“La *Constitución*: es jerárquicamente superior al tratado internacional, toda vez que éste siempre deberá estar de acuerdo con ella (art. 133 constitucional) ...”⁵⁶

Al mismo tiempo, hace una distinción entre Leyes Reglamentarias de la Constitución y las Leyes Federales, en donde considera que las normas internacionales son de menor grado que las iniciales, pero de mayor frente a las últimas.

“Las *leyes reglamentarias de la Constitución* (conforme al art. 133 constitucional: ‘leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella’): poseen mayor jerarquía que un tratado internacional, toda vez que las primeras detallan principios constitucionales que son inmutables ...

Las *leyes federales*: creadas con base en la división de competencias planteada por los arts. 73 y 124 constitucionales, se encuentran en un nivel jerárquicamente inferior a los acuerdos internacionales apegados a la Ley Fundamental ...”⁵⁷

⁵⁶ Ídem., pág. 44.

⁵⁷ Ídem., pág. 45.

De esta manera, ubica a los mencionados Pactos jerárquicamente por debajo de la Norma General sus Leyes Reglamentarias.

Con una posición divergente, el maestro Pereznieto Castro de manera clara expresa su perspectiva en el tema, señalando que si los Convenios Internacionales no se oponen a nuestra Carta Magna, siendo celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado, como así lo demanda la Ley Fundamental, entonces tienen igual jerarquía que ésta, pues no hay en ella, prohibición expresa que los tenga siempre disminuidos ante la misma.

“Para determinar el nivel jerárquico en el que el tratado se incorpora al sistema jurídico, hay que consultar los criterios de jerarquía establecidos en dicho sistema y es precisamente el art. 133 constitucional el que los establece. Al hacer un análisis textual de esta disposición, encontramos que en el caso de los tratados debe concurrir un supuesto fundamental y que consiste en que éstos estén conformes a la *Constitución*. Si este requisito es salvado, entonces procede la jerarquización normativa. La disposición establece: son ‘Ley suprema en toda la Unión: la *Constitución*, las leyes del Congreso que emanen de ella (o sea, de la *Constitución*) y los tratados.’ Las leyes del Congreso resultan, en este contexto, normas derivadas de la *Constitución*, por lo que estarán en un nivel inferior a ésta, no así los tratados, porque éstos sólo deben cumplir con los ‘criterios de identidad’ para ser admitidos en el sistema jurídico mexicano, como ya quedó expuesto. Al no ubicarlos debajo de la *Constitución* el dispositivo del art. 133, puede considerarse que están en el mismo nivel jerárquico de ésta.”⁵⁸

La igualdad entre éstas legislaciones es ventajosa, de acuerdo a la opinión del maestro Castro, pues los Pactos Internacionales pueden ayudar a la Ley Suprema para colmar situaciones no contempladas en ella.

“Si el tratado es admitido en el nivel constitucional en el sistema jurídico mexicano, lo que provoca es una ‘ampliación’ de la experiencia normativa de la propia *Constitución*, en una serie de cuestiones de origen internacional no previstas por la propia *Constitución*. Con ello, a nuestro entender, se cumpliría el deseo del Constituyente que, al saber que no podría preverlo todo, dejó abierta esta vía de ‘adición’ de nuestra Carta Fundamental.”⁵⁹

La disparidad en cuanto al valor jurídico de la legislación internacional llega de igual forma a nuestros tribunales, y en particular al Máximo Tribunal de la Nación.

Publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y ordenadas por la respectiva época en que fueron emitidas, las tres primeras (dos provenientes de Tribunales Colegiados y la última del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), comparten el criterio de que los Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía jurídica que las Leyes emanadas del Congreso de la Unión (por el contexto de la tesis, se entiende como tales, a las Leyes Reglamentarias y Federales).

⁵⁸ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado. Parte General, 7ª. ed. Oxford University Press. México, D.F., 1998, pág. 253.

⁵⁹ *Idem.*, pág. 250.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Sexta Parte, Tribunales Colegiados, página 196.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy. 14 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán.

Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Sexta Parte, Tribunales Colegiados, página 195.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 60, diciembre de 1992, Pleno, Tesis P. C/92, página 27.

Sin embargo, la tesis más reciente en el tema (emitida por la Pleno), nos dice que los Convenios están por encima de las Leyes del ámbito Federal, y sólo son inferiores a la Constitución Política.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos

compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Pleno, Tesis P. LXXVII/99, página 46.

En lo que dichos criterios coinciden es en no otorgar a la legislación internacional la misma jerarquía de nuestra Carta Magna.

Por nuestra parte, y con base en la doctrina y las resoluciones judiciales, los Tratados Internacionales están en un segundo plano respecto a la Ley Fundamental, y en el mismo de las leyes emanadas de ella.

3.1.2.- Métodos de Solución de Controversias.

Las Naciones reconocen que la guerra no es la vía para resolver sus diferencias. Con base en este axioma, se han aceptado figuras jurídicas que permiten obtener el mismo fin, consolidando la paz y la seguridad internacional.

En relación a los Acuerdos Internacionales, pueden surgir conflictos entre los Miembros de éstos, que ameritan arreglo.

La doctrina nos va a señalar cuáles son y en qué consisten tales instituciones jurídicas internacionales que sirven como medios o métodos de satisfacción de discrepancias.

La maestra Loretta Ortiz Ahlf las divide en dos clases, como medios diplomáticos y como medios jurídicos.

En los primeros se sitúa a la Negociación, los Buenos Oficios y la Mediación, las Comisiones de Investigación y el Procedimiento Conciliatorio.

Mientras que los jurídicos se constituyen por el Arbitraje Internacional y el Procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia.

La Negociación descansa en un acercamiento, en diálogos entre los Agentes Diplomáticos de los Estados en conflicto, sus Ministros de asuntos exteriores, y tal vez de los propios Jefes de Estado o de Gobierno, con el objetivo de resolver pacíficamente las disparidades.

Éste contacto, tales pláticas entre los representantes estatales pueden llevarse a cabo en lugares como las Conferencias Internacionales.

“Uno de los medios más eficaces para resolver los conflictos internacionales es la negociación, consistente en efectuar conversaciones diplomáticas que tienen

como finalidad solucionar un conflicto internacional; se entablan entre las partes en conflicto por medio de sus órganos diplomáticos. Cuando el conflicto afecta a varias partes, lo frecuente es convocar, previo acuerdo mutuo, a una conferencia internacional con fin de solucionarlo.

En cuanto a la forma de las negociaciones, no existe un procedimiento especial y propio.”⁶⁰

El sistema de Buenos Oficios radica en que, ante un conflicto de países, un tercer Estado interviene, exclusivamente para lograr el acercamiento de las Partes y éstas puedan arreglarse. Su actuación puede ser por iniciativa propia o a petición de uno o de los dos sujetos de derecho.

En la Mediación, dicho tercer Estado, además de invitar a los litigantes a llegar a una solución, les expondrá sus propias iniciativas para tal finalidad, y buscará que las mismas sean aceptadas.

“Los buenos oficios, como su nombre lo indica, consisten en la participación con buena voluntad de uno o varios Estados con el fin de invitar a las partes en conflicto a llegar a un acuerdo. El caso de la mediación es similar, pero con la diferencia de que, además de invitar a las partes a solucionar sus diferencias, les son propuestas soluciones específicas que las partes pueden aceptar o no.”⁶¹

⁶⁰ ORTIZ AHLF, Loreta. Derecho Internacional Público. 2ª. ed. Harla, S.A. de C.V. México, D.F., 1993, pág. 177.

⁶¹ Ibidem.

“Entre los buenos oficios y la mediación, que son en el fondo lo mismo, hay sin embargo una diferencia de grado en cuanto a la intensidad de la intervención del tercer Estado: éste se limita en los buenos oficios a buscar una aproximación entre los Estados, trata de favorecer la negociación directa, sin intervenir en ella, señalando en algunos casos los factores positivos que puedan existir y que permitan llegar a un acuerdo.

En la mediación el Estado interviene de modo más activo y no sólo propone una solución al problema sino que participa en las discusiones entre las partes para tratar de que su propuesta de solución sea aceptada.”⁶²

La usanza de la Investigación consiste, únicamente, en fijar de manera imparcial los hechos que provocaron una controversia entre Estados. En ella no se va a plantear ninguna forma de componenda al conflicto.

Los resultados de tal, se entregarán a las Partes para que éstas sean quienes valoren y en su caso obtengan las conclusiones necesarias para un arreglo.

“A diferencia de las instituciones que hemos estudiado, la investigación no tiene más finalidad que la de establecer los hechos que han dado lugar a un conflicto, sin entrar en ninguna calificación jurídica, que corresponde a los Estados interesados.”⁶³

“La conciliación se diferencia, en muchas de sus características, de los buenos oficios y de la mediación. Aquí se trata de Comisiones Permanentes,

⁶² SEARA VÁZQUEZ, Modesto. op. cit., pág. 323.

previamente creadas por disposiciones convencionales y a las cuales los Estados en conflicto deberán someter forzosamente sus diferencias si uno de ellos lo pide.”⁶⁴

Si ésta figura se ejercita a través de una Comisión de Conciliación, una vez que estudie los hechos que comenzaron la diferencia, redactará un informe en el que se propondrá una manera de desenlace.

Lo hará sin intervención de los involucrados y deberá ser aprobado por la mayoría de sus miembros.

“Las propuestas de las comisiones de conciliación no son obligatorias para las partes, que tienen el camino abierto para recurrir al arbitraje o a la jurisdicción internacional.”⁶⁵

“En derecho internacional, el arbitraje es una institución destinada a la solución pacífica de los conflictos internacionales, y que se caracteriza por el hecho de que dos de los Estados en conflicto someten su diferencia a la decisión de una persona (árbitro) o varias personas (comisión arbitral), libremente designadas por los Estados, y que deben resolver apoyándose en el Derecho o en las normas que las partes acuerden señalarles.”⁶⁶

Como requisito de procedencia es necesario el consentimiento de las Partes en conflicto para admitirlo como medio de arreglo.

⁶³ Ídem., pág. 324.

⁶⁴ Ídem., pág. 323.

⁶⁵ Ídem., pág. 324.

“Las características propias del arbitraje, que lo distinguen de otros medios de solución, son las siguientes

- a) Los árbitros son elegidos por las partes
- b) Mediante el arbitraje se resuelve definitivamente la controversia
- c) La sentencia que se dicta es obligatoria y, por tanto, vinculativa para las partes en litigio.”⁶⁷

Es en el propio Tratado Internacional donde se puede establecer que los conflictos que se deriven con motivo del mismo, se resolverán por decisión arbitral, ésto, a través de una cláusula compromisoria.

O bien, ya existiendo la controversia, los participantes pueden celebrar un Acuerdo Internacional único en el que fijen el recurso al arbitraje como método de satisfacción (Compromiso de Arbitraje).

Sin embargo, no existe rigidez para que las Partes en los Convenios determinen los procedimientos de arreglo que ejecutarán, pudiendo escoger cualquier forma, pues son ellas las que establecen el contenido de las normas que habrán de regirlos.

“Ahora bien, la sumisión a una cláusula compromisoria de un tratado, o la celebración de un tratado previo de arbitraje, no excluye la necesidad en algunas ocasiones de suscribir un compromiso arbitral *ad hoc* en el que se designe al

⁶⁶ *Idem.*, pág. 325.

órgano arbitral, se determine de forma específica el número de árbitros y se establezcan tanto el derecho aplicable como el procedimiento por seguir. De esta forma, el compromiso se convierte en la fuente jurídica que modela las atribuciones de los árbitros en cada caso concreto, al tiempo que fija el procedimiento por seguir.”⁶⁸

No habrá recurso alguno ante el fallo arbitral, a menos que se haya pactado lo contrario.

Además de los anteriores medios para terminar con los problemas, debemos considerar a los Organismos Internacionales como otro elemento para tal propósito, pues los Estados tienen la posibilidad de convenir en que sean éste tipo de instituciones, como la Corte Internacional de Justicia, quienes se conviertan en los encargados de dictar la resolución a sus demandas.

3.1.3.- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de agosto de 1986, también es conocida como “Convención de Ramsar”, regula la conservación y uso racional de los recursos naturales, en particular de los Humedales, y las Aves Acuáticas interrelacionadas con ellos.

⁶⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, op. cit., pág. 179.

Los Estados Integrantes tienen como compromisos, entre otros, hacer una selección entre sus Humedales, para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional elaborada con base en el Pacto; crear reservas naturales en Humedales que figuren o no en dicha "Lista de Ramsar" y; promover la adecuada capacitación de personal en la materia.

El Convenio en su artículo 1º considera como Humedales: "... las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobre o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros."

Y considera como Aves Acuáticas, a aquellas que dependen ecológicamente de dichos Humedales.

Establece como órgano administrativo a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, quien desempeñará las funciones de Oficina Permanente. Como tal, tiene entre otras obligaciones, las de colaborar en la convocatoria y organización de Conferencias entre las Partes. Se hará un llamamiento a reuniones ordinarias de la Conferencia, a intervalos no mayores de 3 años, salvo que disponga otra cosa la Conferencia, estableciéndose en ellas la fecha para la siguiente. Además se harán reuniones extraordinarias a petición escrita de cuando menos un tercio de los Miembros.

⁶⁸ Ídem., pág. 180.

Va a mantener la Lista Internacional de Humedales además de recibir la información proveniente de los Estados sobre la adición, extensión, supresión o reducción de dichos Humedales; y notificará a los Miembros de cualquier modificación de la Lista o cambio de características de los Humedales que en ella se encuentran, realizando lo necesario para que dicha situación se discuta en la Conferencia siguiente.

Cada Contratante podrá designar los Humedales idóneos en su territorio para incluirlos en la Lista de Humedales, determinando con precisión sus límites. Cuando menos se designará uno.

La selección de éstos, ha de basarse en la importancia del Humedal en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos.

La inclusión de Humedales no afecta los derechos exclusivos de Soberanía que tiene el Estado sobre éstos. Además las Partes tienen el derecho de añadir otros o ampliarlos y, en su caso, retirar o reducirlos por motivos urgentes de interés nacional.

Se fomentará la investigación y el intercambio de datos y publicaciones relativos a los anteriores, su flora y fauna; fomentándose la preparación adecuada de personal para su estudio, gestión y custodia.

Los Estados se esforzarán por aumentar las poblaciones de Aves Acuáticas, mediante la gestión de los Humedales idóneos para ello.

Las Partes celebrarán consultas respecto al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo. En especial, cuando el Humedal se extienda por los territorios de más de uno de los Estados Contratantes, o de un sistema hidrológico compartido por varios de éstos.

Se establecerá una Conferencia de las Partes Firmantes con el objeto de revisar ésta Convención, fomentar su aplicación, y ser el principal órgano decisorio de la misma.

La Conferencia es competente para discutir sobre la aplicación de la Convención, y respecto de las adiciones y modificaciones a la Lista; en considerar la información relativa a los cambios en las condiciones ecológicas de los Humedales incluidos en ella; formular recomendaciones generales o específicas a los Estados Miembros en relación a la conservación, gestión y uso racional de los Humedales, su flora y fauna; solicitar a Organismos Internacionales competentes que preparen informes y estadísticas a cerca de asuntos de naturaleza esencialmente internacional que guarden relación con los Humedales; y puede adoptar recomendaciones o resoluciones con miras a fomentar la aplicación de la Convención.

En cuanto a la representación de las Partes ante las Conferencias, ellas deberán incluir a personas conocedoras, por sus estudios y experiencia adquiridos en funciones científicas administrativas o de otra clase, en Humedales o en Aves Acuáticas.

Cada Miembro representado en una Conferencia tiene derecho a un voto.

Las recomendaciones, resoluciones y decisiones se adoptarán por mayoría simple de los Firmantes presentes y votantes, salvo que en el Pacto se disponga algo distinto.

En el tema de la satisfacción de controversias, debemos resaltar que en la Convención de Ramsar no se establece de manera expresa un mecanismo para este fin, sino que es a través de las reuniones entre los Estados, en la Conferencia de las Partes, donde se da la posibilidad de discutir, sobre la aplicación de dicho cuerpo jurídico y la solución a los problemas relacionados con ello.

Si bien la Conferencia puede formular recomendaciones, ya sean generales o específicas, no las consideramos como instrumentos de solución, pues no son más que “recomendaciones.”

Entonces resulta que el camino para el arreglo de diferencias, será el diálogo entre los Estados Miembros.

3.1.4.- Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Promulgado en el Diario Oficial el viernes 7 de mayo de 1993, de acuerdo al artículo 1º del Convenio, los objetivos del mismo son:

“... la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.”

El Pacto reconoce el derecho de cada Estado de explotar sus recursos naturales con aplicación de la política ambiental propia, teniendo como obligación la de asegurar que las actividades que realice dentro de su jurisdicción no perjudiquen a otras Naciones.

En atención a sus objetivos, cada Integrante elaborará las estrategias, planes o programas nacionales tendientes a cumplir los principios de conservación y utilización sustentable de su diversidad biológica, integrándolos, en la medida de lo posible, a sus planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

Las Partes identificarán los componentes de la variedad biológica que se consideren relevantes para su mantenimiento y su utilización sostenible, teniendo mayor atención en aquellas que requieran medidas urgentes de conservación, y en los que ofrezcan el mayor potencial de aprovechamiento sustentable.

Asimismo reconocerán los procesos y categorías de actividades que tuvieran, o podrían tener efectos perjudiciales importantes en la guarda y utilización

sustentable de los recursos. El Estado, mantendrá y organizará la información obtenida de las disposiciones anteriores.

En materia de conservación, la cual el Convenio divide en “in situ” y “ex situ”, respecto de la primera, los Contrantes en la medida de lo posible establecerán un sistema de Áreas Protegidas; rehabilitarán y restaurarán ecosistemas degradados, promoviendo la recuperación de especies amenazadas; establecerán o mantendrán la legislación que sea necesaria, así como las disposiciones reglamentarias, para la protección de especies y poblaciones en peligro; y reglamentarán o en su caso, ordenarán aquellos procesos y categorías de actividades que puedan o pudieran tener un efecto adverso a la diversidad biológica.

En cuanto a la conservación “ex situ”, los Estados establecerán y mantendrán instalaciones destinadas a ello, y a la investigación de especímenes, preferentemente en el país de origen de éstos recursos genéticos; reglamentarán y gestionarán la obtención o recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales para dicha conservación, cuidándose de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones in situ de las especies.

En cuanto a la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, cada Miembro integrará en los procesos nacionales de adopción de decisiones, el examen de la conservación y utilización sustentable de los recursos biológicos; adoptará las medidas necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos en la utilización de los citados recursos; protegerá y alentará la utilización de los elementos biológicos de conformidad con prácticas culturales

tradicionales que sean compatibles con un cuidado y aprovechamiento adecuado de ellos; prestará ayuda a las poblaciones locales en zonas degradadas con reducción de la variedad biológica, para la preparación y aplicación de medidas correctivas; y fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en métodos encaminados a la utilización sustentable de los recursos biológicos.

Los Estados Parte conforme a sus posibilidades y según proceda, aplicarán las medidas económicas y socialmente idóneas que sirvan como incentivos para la conservación y aprovechamiento sostenible de los elementos de la diversidad biológica.

Crearán y mantendrán programas de educación y capacitación científica y técnica en materia de identificación, conservación y utilización sustentable de los recursos biológicos y sus componentes. Éstos programas estarán dirigidos a los países en desarrollo considerando sus necesidades especiales. Además se promoverá y fomentará la investigación que beneficie a la pluralidad de especies en dichas Naciones.

Promoverán y fomentarán la educación y conciencia pública sobre la conservación biológica en los programas de educación, y se buscará la sensibilización de la población para llevar a cabo un desarrollo sustentable.

Cada Integrante se obliga a establecer procedimientos que sirvan para la evaluación del impacto ambiental en sus proyectos, con el objeto de reducir o evitar al mínimo los efectos adversos a la naturaleza. En la medida de lo posible

se permitirá la participación pública en esos procedimientos. En éste sentido, la Conferencia de las Partes puede establecer responsabilidades e indemnizaciones por daños causados a la diversidad biológica, siempre que dicha responsabilidad no sea una cuestión puramente interna.

Los Contratantes se comprometen a asegurar y, o, facilitar a otros Miembros acceso a la tecnología (en donde se incluye la biotecnología) y su transferencia con el objeto de lograr la preservación y aprovechamiento sustentable de la pluralidad biológica. Asimismo, se fomentará el intercambio de información para los fines anteriores, en donde se procurará la participación de los Estados en desarrollo, considerando sus requerimientos particulares.

Se fomentará la cooperación científica y técnica, y se establecerán medidas de seguridad para los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología.

Las disposiciones de este Convenio no afectan los derechos y obligaciones que tengan las Partes derivadas de cualquier otro Acuerdo Internacional al que pertenezcan, siempre que el ejercicio de esos derechos o el cumplimiento de las obligaciones no causen graves daños a la variedad natural o la pongan en peligro.

El Pacto crea la Conferencia de las Partes teniendo como facultades relativas al cumplimiento del mismo, las de establecer órganos subsidiarios, especialmente con funciones de asesoramiento científico y técnico, que coadyuven al cumplimiento del Convenio; establecer contacto con los órganos ejecutivos de otros Tratados cuyas materias guarden relación con el presente, para establecer formas adecuadas de cooperación con los mismos; y examinar y

aplicar las medidas necesarias para la aplicación del Convenio, aprovechando la experiencia adquirida durante su aplicación.

Asimismo se establece una Secretaría, órgano administrativo encargado de organizar las reuniones de la Conferencia, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias; asegurar la coordinación con otros Organismos Internacionales relacionados con el objeto del Acuerdo, conviniendo con aquellos que aporten para el logro de sus metas.

El órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico, y tecnológico, prestará su asesoría oportuna sobre la aplicación del Tratado. El mismo será multidisciplinario y se integrará por representantes de los Gobiernos con competencia en el campo de la especialización pertinente.

Cada Miembro del Convenio, de conformidad a la periodicidad que determine la Conferencia de las Partes, presentará a la misma, informes sobre las disposiciones adoptadas para el cumplimiento de éste, y el logro de sus objetivos.

Como primer método de solución de diferencias, contamos con la Negociación. Si no se puede llegar a un acuerdo mediante ella, los Integrantes podrán solicitar conjuntamente los Buenos Oficios o la Mediación de una tercera Parte.

Se da la posibilidad a los Estados en el momento de ratificar, aceptar, o aprobar el Tratado, de establecer que en caso de una controversia no resuelta por los dos métodos anteriores, utilizar alguno de los dos siguientes:

a.- El Arbitraje, en donde la Parte demandada va a notificar a la Secretaría, que ha sido aceptado tal sistema de arreglo, señalándose la situación que será el objeto del arbitraje y el, o los artículos del Tratado que por su interpretación o aplicación dieron motivo a las diferencias.

Quien resuelva será un Tribunal Arbitral. Si el conflicto es sólo entre dos Miembros, dicho Órgano se integrará por tres árbitros. Cada Estado nombrará uno, y el tercero lo será por los dos árbitros ya elegidos. Si son más las Partes litigantes, se agruparán por quienes compartan un interés en común, y se integrará al Órgano Arbitral, conforme a lo anterior.

Si en el plazo de dos meses contados a partir de la recepción de la demanda, un Contratante no ha designado a un árbitro, su contraparte podrá informar de ello al Secretario General de las Naciones Unidas para que en un mismo plazo, lo elija.

Salvo que los Miembros decidan lo contrario, el Tribunal adoptará su propio procedimiento.

Los litigantes deberán proporcionarle todos los documentos, información y facilidades pertinentes, y autorizarlo para convocar la presencia de testigos o expertos para escuchar su opinión.

Conocerá y resolverá las reconvencciones que se presenten.

Toda Parte que pudiera resultar afectado en sus intereses por la resolución del Tribunal, puede intervenir en el proceso, cuando así lo apruebe el anterior.

En caso de no asistir alguno de los Estados en conflicto, su contrario puede solicitar que no se interrumpa el procedimiento.

La decisión definitiva no será impugnable, salvo que las Partes en controversia hayan convenido previamente un procedimiento de apelación.

b.- Acudir a la Corte Internacional de Justicia.

Si no se admiten los anteriores, salvo disposición de los Estados, el conflicto se solucionará por Conciliación.

Se creará una Comisión de Conciliación, a solicitud de cualquiera de las Partes en conflicto, integrada por cinco miembros, designados dos por cada litigante, y el quinto por acuerdo de los cuatro ya electos. Además de que éste último será su Presidente.

Cuando sean más de dos los Estados en conflicto, quienes tengan los mismos intereses, designarán en común a sus representantes.

Si transcurrido el plazo de dos meses algún Integrante no ha designado a sus representantes, en un mismo plazo y a solicitud de su contrario, lo hará el Secretario General de las Naciones Unidas.

La decisión de la Comisión se tomará por mayoría de sus miembros, y salvo disposición de los Contratantes, determinará su propio procedimiento.

Cualquier desacuerdo en cuanto a la competencia de ésta, será resuelto por ella misma.

Por último, va a poner a disposición de los Estados una propuesta de solución al conflicto, para que ellos la examinen de buena fe, y en su caso la aprueben.

Éste sistema de arreglo se aplicará a los protocolos, siempre que no establezcan disposición en contrario.

3.1.5.- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

La presente Convención fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de marzo de 1992. Trata lo relativo a la protección, contra la explotación excesiva mediante el comercio internacional, de la fauna y flora silvestre tanto terrestre como marina.

En ella se reconoce que éste tráfico internacional daña considerablemente a los ecosistemas, y su cuidado no sólo representa un beneficio ecológico sino también económico, pues dichas especies pueden constituirse como una fuente sustentable de ingresos para el Estado en donde se ubican.

Las especies protegidas se clasifican dentro de 3 apéndices.

El primero, contiene todas aquellas amenazadas con su extinción que son, o pueden ser, afectadas por el comercio.

En el segundo se contemplan los tipos que en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pero pueden llegar a tal situación. Para evitarlo es necesario que el comercio de éstas, sea objeto de una regulación estricta.

Aquí mismo se incluirán las clases que si bien no son afectadas por dicho tráfico se requiere de su reglamentación para lograr un eficaz control de éstas.

Siendo el tercer agregado en donde se contemplan todas las especies que cualquiera de los Estados Parte, puede declarar como sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objetivo de prevenir o restringir su explotación, necesitando para ello la cooperación de otros Miembros en el control del comercio de las mismas.

La Convención regula el comercio de especímenes pertenecientes a las tres secciones anteriores, obligándose las Partes a impedir el tráfico de dichos individuos, que no se apegue a tal normatividad.

En cada apéndice se señala qué requisitos deben reunir los permisos y certificados para la exportación, importación y reexportación de las especies protegidas, estableciendo el Pacto cuáles serán las posibles exenciones. Una de ellas se presenta en el caso del tránsito o trasbordo de especímenes a través, o en el territorio de un Estado Parte, siempre que dichos individuos permanezcan bajo control aduanero.

Las Partes, para el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y la prohibición del comercio ilícito de ejemplares, sancionarán esto último y, o, la posesión de dichos especímenes, pudiendo confiscar o devolver al Estado de exportación, tales individuos.

Además de las anteriores, se permite a los Estados disponer de cualquier método de reembolso interno para recuperar los gastos hechos con motivo de la confiscación.

También, deberán mantener registros sobre el comercio de especímenes de las clases incluidas en los apéndices.

Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos, incluyendo uno anual y otro bienal, sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención.

De manera individual, los Miembros deben designar una o más autoridades administrativas y a una o más autoridades científicas, competentes para conocer lo relativo a dichos certificados.

En el Acuerdo se crea como órgano administrativo a una Secretaría, que entre otras funciones tiene la de organizar las Conferencias de los Estados Parte, prestándoles los servicios que requieran; realizar los estudios científicos y técnicos que sirvan para mejorar la aplicación de la Convención; estudiar los reportes de los Contratantes y solicitar cualquier información necesaria a efecto de mejorar la aplicación de éste Convenio; y, formular las recomendaciones necesarias para lograr el cumplimiento de lo dispuesto por la Convención.

En las Conferencias, las Partes podrán adoptar las medidas que facilitan el desempeño de las tareas de la Secretaría, y analizar el progreso en la restauración y conservación de las clases protegidas.

Cuando éste órgano administrativo, conforme a la información que tenga, advierta el incumplimiento de las disposiciones de la Convención, comunicará dicha situación a la correspondiente autoridad administrativa del infractor, quien deberá en el menor tiempo posible proporcionar todos los datos relativos al hecho y, en su caso, proponer las medidas de corrección. La información que provenga de dicha Parte, o como resultado de una investigación, será examinada en la siguiente Conferencia, pudiendo ésta, formular la recomendación pertinente.

Las disposiciones de la Convención no afectarán de ninguna forma, el derecho de los Estados para adoptar medidas internas más estrictas en la materia, o establecer las disposiciones que protejan del comercio, captura, posesión y transporte, a especies no incluidas en los apéndices. Asimismo, no se afectarán las obligaciones derivadas de Tratados Internacionales a los que pertenezcan las Naciones Integrantes.

Para la satisfacción de las discrepancias, se va a acudir a las Negociaciones entre las Partes, y en caso de no llegar a un arreglo, se podrá, por consentimiento mutuo, someter la decisión al Arbitraje. Eligiendo de preferencia a la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya como foro, y siendo su decisión obligatoria.

3.1.6.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Es uno de los Convenios económicos más importantes para México, en donde negocia con dos países de importancia internacional como son Canadá, y en particular los Estados Unidos de América. Promulgado el lunes 20 de diciembre de 1993.

Teniendo como principal objeto el lograr una zona de libre comercio entre las tres Naciones, no deja de reconocer la significación que tiene la protección ambiental para los Estados. Su trascendencia aumenta si reflexionamos en la

cercanía o vecindad que guardamos con estos países. Así, lo que ocurra en uno de ellos, tarde o temprano afectará a nuestro territorio.

Considerando lo anterior, va a regular nuestra materia en un Acuerdo de Cooperación Ambiental, mismo que fue publicado en el Diario Oficial el martes 21 de diciembre de 1993.

3.1.6.1.- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Este instrumento tiene como fin alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de los Estados Miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, promoviendo su desarrollo sustentable, para el beneficio no sólo de las generaciones presentes, sino futuras.

En relación a dicho Tratado, va a apoyar las metas y los objetivos ambientales plasmados en éste, evitando la creación de nuevas barreras en el comercio; fortaleciendo la cooperación en la elaboración y mejoramiento de leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como la observancia y aplicación de los dos primeros; y en éste contexto, fomentará acciones ambientales efectivas y económicamente eficientes.

Con base en el Acuerdo, las Partes se obligan a elaborar periódicamente, respecto de su territorio, informes sobre el estado que guarda el medio ambiente, fomentando la investigación científica y el desarrollo de tecnología en éste

campo, y promoviendo la aplicación de instrumentos económicos que sirvan para el cumplimiento eficiente de las metas ambientales.

Se reconoce el derecho de cada Integrante para establecer en su ámbito interno los niveles de protección ambiental y las políticas y prioridades que considere convenientes a sus intereses. Pudiendo adoptar y modificar las leyes y reglamentos en esta materia, es decir, su legislación ambiental la cual de conformidad al artículo 45 del propio Pacto se entiende como “... cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana ...”. Pero va a garantizar que dicha normatividad contemple altos niveles de protección, esforzándose por mejorar tal resguardo, y para ello, los Estados Miembros van a aplicar de manera efectiva su legislación a través de una serie de medidas, entre ellas, la de iniciar oportunamente procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos.

El mismo artículo 45 nos señala que éstos procedimientos se entienden como: “(a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa ...”

En éste sentido, los Contratantes deben garantizar la disponibilidad o existencia conforme a su derecho, de procedimientos de la naturaleza anterior

que sirvan para la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales, y en su caso, para sancionar las violaciones a éstos.

Los particulares, con un interés jurídicamente reconocido conforme al derecho interno de cada Parte, deberán tener acceso adecuado a los mencionados procedimientos, solicitando a las autoridades competentes del Estado de que se trate, investiguen las presuntas violaciones a su legislación ambiental.

También, deben contar con el derecho, entre otros, de solicitar sanciones o medidas de reparación como son las multas, clausuras de emergencia o resoluciones tendientes a aminorar las consecuencias por la infracción a ésta clase de normas.

Los procedimientos en comento deben observar ciertas garantías procesales que contempla el Convenio, como es el que cumplan con el debido proceso legal; sean públicos excepto cuando la administración de justicia establezca otra situación; se otorgue el derecho a las partes litigantes de sustentar o defender sus posiciones y a presentar información o pruebas; que no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas. Y en cuanto a las resoluciones definitivas se establece que se formularán por escrito, señalándose de preferencia, los motivos que sirven de fundamento a las mismas; se pondrán sin demora a disposición de las partes, o del público, cuando esto último proceda; asimismo se fundarán en la información o las pruebas respecto de las cuales se haya dado a los litigantes la oportunidad de ser oídos.

Adicional a las garantías anteriores, y con gran importancia, se establece como obligación de los Estados, el asegurar a los sujetos en conflicto la oportunidad de obtener la revisión, y cuando así proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos. Tanto los tribunales que revisen, como los que conocieron en primera instancia del asunto, serán imparciales e independientes, sin ningún interés sustancial en el resultado de ellos.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental va a tener como órgano administrativo encargado, en términos generales, de la puntual observancia del mismo, a la Comisión para la Cooperación Ambiental, quien a su vez se va a integrar por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

Por la importancia de dicho órgano, su estudio se realizará con posterioridad.

Siendo respetuoso de la Soberanía de las Partes, el Convenio no otorga el derecho a las autoridades de ellas, para realizar actos de aplicación de sus leyes ambientales en territorio de otro Miembro; asimismo no obliga a sus Participantes a proporcionar o dar acceso a información cuya divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental, o cuando dicha divulgación esté protegida por leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del Gobierno.

La información confidencial o comercial reservada, que se otorgue por una Nación Integrante a otra, al Consejo, Secretariado o Comité, seguirá siendo confidencial.

De igual manera no se puede obligar a ningún Estado a proporcionar información cuya divulgación, a su parecer, afecte su Seguridad Nacional, ni impedirle que tome cualquier medida que considere necesaria para su protección (incluyendo el tema del armamento).

La instancia de solución para los posibles conflictos que se susciten por el Acuerdo son las Consultas, éstas son solicitadas por escrito a instancia de cualquier Parte, dirigidas a otra, con motivo de la existencia de un incumplimiento constante en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Quien solicita la Consulta comunica a los restantes Estados Miembros y al Secretariado sobre la misma.

A través de ellas, las Partes con interés, harán todo lo posible por encontrar una solución mutuamente satisfactoria a sus diferencias.

Cuando el conflicto no logra resolverse conforme a los pasos anteriores, será el Consejo quien se encargue de su desenlace.

3.2.- Instituciones Internacionales.

3.2.1.- Comisión para la Cooperación Ambiental.

Este Organismo se crea en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sirviendo como punto de encuentro para la discusión de los asuntos relacionados con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y para vigilar el cumplimiento de las obligaciones expresadas en el mismo.

La Comisión se integra por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

El Consejo se constituye por representantes de los Miembros en el Tratado comercial, cuyo nivel sea el de un Secretario de Estado o su equivalente, o por las personas que las Partes designen.

Tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias (a petición de cualquier Parte). Puede establecer y delegar responsabilidades en comités ad hoc o permanentes, en grupos de trabajo y de conocedores en la materia; solicitar la asesoría de expertos independientes, personas u organizaciones sin vinculación gubernamental relacionadas con el tema a tratar; pudiendo adoptar cualquier medida que los Estados acuerden, para el cumplimiento de sus objetivos.

El Consejo es el órgano rector de la Comisión:

- a) Constituye el foro para la discusión de los asuntos ambientales que contempla el mencionado Acuerdo de Cooperación.
- b) Supervisa el cumplimiento del Acuerdo. Además, revisa el funcionamiento y efectividad del mismo, con base en la experiencia adquirida.
- c) Va a supervisar la actuación del Secretariado.
- d) Conoce de los conflictos que sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo, existan entre las Partes.
- e) Promueve y facilita la cooperación entre los Miembros respecto a asuntos ambientales.

Tiene la facultad de examinar y elaborar recomendaciones sobre: técnicas y estrategias para prevenir la contaminación; enfoques e indicadores comunes para informar lo relativo al estado que guarda el medio ambiente en estas Naciones; la investigación científica y desarrollo de tecnología respecto de asuntos ecológicos; la promoción de la conciencia pública en relación al ambiente y en particular, éstas recomendaciones pueden tratar sobre el uso de instrumentos económicos para la ejecución de objetivos ambientales internos o acordados a nivel internacional; en los asuntos ecológicos que se relacionen con el desarrollo

económico; y, sobre los enfoques del cumplimiento y la aplicación de las leyes especializadas en la materia.

Fortalece la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales, y su mejoramiento permanente a través, en parte, del intercambio de información respecto a qué criterios y metodologías son utilizadas para crear éstas normas internas.

Alienta la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos ecológicos, de cada Estado.

El Consejo coopera con la Comisión de Libre Comercio del Tratado de América del Norte para alcanzar las metas y objetivos ambientales del mismo, contribuyendo a la prevención o la resolución de disputas comerciales relacionadas con el ambiente, entre otras maneras, a través del mantenimiento de una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités, grupos de trabajo y otros organismos del Acuerdo, en la materia.

En lo que toca al tema de los conflictos, su participación en el arreglo de los mismos es fundamental.

Cuando las Consultas (previstas en el Acuerdo de Cooperación), han fracasado, se puede solicitar, por escrito, una sesión extraordinaria del Consejo, quien de inmediato se abocará a resolver la situación, pudiendo para ello: crear Grupos de Trabajo con asesores técnicos o expertos en la materia a tratar, o hacer uso de los Buenos Oficios, la Conciliación, la Mediación o a otros procedimientos de

solución de controversias. Además de la posibilidad de formular recomendaciones que sirvan a las partes para el arreglo del asunto.

Si la disputa se encuentra en el ámbito de competencia de otro Tratado porque dichas Partes pertenecen a éste, el Consejo remitirá el tema para su decisión, al órgano respectivo del mismo.

Cuando los anteriores métodos han fracasado, el Consejo puede convocar a un Panel Arbitral por la persistencia en la no aplicación efectiva de la legislación ambiental en los lugares de trabajo, las empresas, las compañías, o en los sectores que produzcan o proporcionen bienes o servicios que sean objeto de comercio entre los territorios de las Naciones Integrantes, o en su caso, compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otro Estado Miembro.

Para la integración del Panel, el Consejo elaborará y conservará una lista con un máximo de 45 individuos, que cumplan con ciertos requisitos para ser aptos y estar en disposición de ser panelistas. Uno de éstos requisitos es el de tener conocimientos especializados o experiencia en derecho ambiental o en su aplicación, y en la solución de controversias derivadas de Acuerdos Internacionales.

Cuando sean dos los países contendientes, el Panel se integrará por cinco miembros. Su presidente se procurará que sea elegido por acuerdo de los Miembros, de no ser así, uno de ellos, designado por sorteo, determinará a quien será dicho presidente, el cual no podrá ser ciudadano del Estado que lo designó.

Nombrado el anterior, cada Parte seleccionará los panelistas de la otra, quienes deberán ser ciudadanos de ésta última.

Si dichos panelistas no son seleccionados dentro de un plazo determinado, lo serán por sorteo, de los miembros de la lista que sean ciudadanos del Estado que adolece de ellos.

Cuando sean más de dos las Partes contendientes, el proceso de elección del Panel será similar al anterior, diferenciándose en cuanto a la duración de los plazos, pero se mantiene el criterio respecto de la nacionalidad de los panelistas de cada Nación (deben elegirse a aquellos que sean ciudadanos del Estado que van a representar).

El Consejo establecerá reglas modelo de procedimiento para el Panel, quien las cumplirá en la tramitación de los asuntos que resuelva, salvo que los Estados en disputa convengan otra cosa.

Éstas van a garantizar como mínimo el derecho a una audiencia ante el Órgano Arbitral, la oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito, y que ningún Panel divulgue la opinión de sus integrantes.

Con fundamento en los argumentos y comunicaciones presentadas por los Estados Parte, y en cualquier información que haya recibido, el Panel emitirá un Informe Preliminar.

Éste contendrá las conclusiones de hecho, la determinación sobre si existió una pauta persistente de omisiones por la demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, y si la Institución Arbitral considera que es real dicha pauta, expresará sus recomendaciones, tendientes a que el Estado demandado adopte y aplique y un plan de acción suficiente para corregir ésta omisión en la aplicación.

Los Contratantes en conflicto pueden hacer observaciones por escrito al Órgano de Arbitraje en relación a su dictamen inicial.

Examinadas éstas, el Panel puede, de oficio o a petición de un contendiente, solicitar las observaciones de cualquier Miembro involucrado, reconsiderar su Informe o llevar a cabo cualquier examen ulterior que considere procedente.

Posterior al Preliminar, el Panel va a presentar a los Integrantes en controversia un Informe Final, con los votos particulares que existan respecto a aquellos temas en donde no hubo acuerdo unánime.

Los Estados involucrados comunicarán al Consejo el Informe, así como todas las opiniones escritas que cualquiera de los contendientes desee anexar, esto último será de manera confidencial.

Cuando en el Dictamen Final se demuestre la existencia del incumplimiento en la legislación ambiental, las Partes contendientes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, el que se ajustará, por lo regular, a las determinaciones y recomendaciones que hace el Panel. Dichos

Estados van a notificar inmediatamente al Secretariado y al Consejo de toda resolución que acuerden respecto de la diferencia.

En caso de no llegar a dicho acuerdo, o que no se cumpla por la demandada el, o los proyectos de acción para terminar con la citada omisión, cualquiera de las Partes podrá solicitar que el Panel se reúna nuevamente.

El solicitante entregará su petición por escrito a los otros contendientes y al Secretariado, una vez hecho esto último, el Consejo convocará de nueva cuenta al Órgano Arbitral.

Al resolver el conflicto, en determinados casos, el Panel tendrá como facultad la de imponer a la demandada la obligación del pago de una contribución monetaria.

El incumplimiento a la anterior es grave, pues puede acarrear la suspensión de los beneficios que otorga el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esto es, cuando sean susceptibles de ser suspendidos los beneficios derivados del Tratado, la Parte o Partes reclamantes podrán hacerlo por un monto no mayor al necesario para cobrar dicho débito.

En este sentido, cuando sean más de uno los Estados que lleven a cabo la suspensión, ésta acción combinada no será mayor al monto de la contribución pecuniaria.

Por su parte, el Secretariado tiene por objeto brindar apoyo técnico, administrativo, operativo, y cualquier otra clase de auxilio que solicite el Consejo, para él y para los comités y grupos establecidos por el mismo.

Es el encargado de preparar el Informe Anual de la Comisión de Cooperación Ambiental en donde se van a expresar las medidas que han sido tomadas por cada Estado en relación a sus obligaciones derivadas del Acuerdo, incluyendo la información relativa a las actividades destinadas para la aplicación de las leyes ambientales.

En dicho Dictamen se manifestará el estado que guarda el medio ambiente en el territorio de las Partes, de manera periódica.

Cuando alguna persona u Organización sin vinculación gubernamental dirija una petición al Secretariado, expresando que una Nación está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, siempre que se hayan cumplido ciertos requisitos impuestos en el Acuerdo, el Secretariado podrá examinar tal petición. En caso de que se amerite solicitar una respuesta al Miembro a quien se imputan tales omisiones, se remitirá a éste una copia de la petición y de cualquier otra información que sirva de fundamento a ella.

La Requerida notificará al Secretariado si el asunto en cuestión, está pendiente de resolución en un procedimiento judicial o administrativo, si lo estuviera, el Secretariado no continuará con el trámite de la petición. También puede declarar si el problema planteado ya fue materia de tales procedimientos; si en su caso

existen medios de impugnación al alcance de la persona u Organización, y si ya han sido utilizados.

Con base en la respuesta dada por el Estado infractor, el Secretariado puede solicitar al Consejo, se integre un expediente de hechos, mismo que se elaborará por parte del primero, si el Consejo le ordena hacerlo.

Por su parte, el Comité Consultivo Público Conjunto podrá asesorar al Consejo respecto de cualquier tema perteneciente al ámbito de este Acuerdo, y lo relacionado con la aplicación y desarrollo posteriores del mismo. Va a desarrollar además toda función que le sea encomendada por el Consejo.

Con relación al Secretariado, tiene la facultad, para en su caso, proporcionarle información técnica, científica o de otra clase, pertinente incluso para la integración de un expediente de hechos.

Capítulo IV.- Los Medios de Impugnación en Materia Ambiental.

4.1.- El Recurso Administrativo.

4.1.1.- Concepto.

El recurso administrativo es el instrumento jurídico con que cuenta el particular para su defensa cuando considera que el acto proveniente de la Administración Pública es ilegal. Puede interponerlo ante la propia autoridad que dio origen al acto, ante el superior jerárquico de la misma, o ante otra distinta a estas dos últimas.

El maestro Sánchez Pichardo nos dice que: “El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado.”⁶⁹

⁶⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa: Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo: Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Ed. Porrúa. México, D.F., 1997, pág. 99.

El maestro Gabino Fraga establece: “El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”⁷⁰

Para el maestro Rafael Martínez Morales, el recurso administrativo es “... el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.”⁷¹

4.1.2.- Clasificación.

Para efectos de éste trabajo, seguimos la opinión del maestro Sánchez Pichardo en el sentido de ordenar a los medios de impugnación en dos categorías:

a) Aquellos de los que conoce y resuelve la propia autoridad emisora de los actos impugnados.

⁷⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 29ª. ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, pág. 99.

⁷¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Harla, S.A. de C.V., México, D.F., 1996, pág. 401.

“Este tipo de recurso es aquél que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación.

Es el que doctrinariamente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada.”⁷²

b) Y, aquellos de los que conoce y resuelve una autoridad distinta a la que dictó la resolución que se reclama, pudiendo ser la jerárquicamente superior de ésta última, o un órgano de decisión diferente a ellas, que puede ser elegido previamente para tal finalidad.

Cuando los recursos se presentan ante el superior jerárquico, si bien éste constituye formalmente una autoridad distinta de la emisora, podemos considerar que materialmente seguimos en presencia de la misma autoridad o institución ante la cual impugnamos “su propia ilegalidad.” Éste hecho nos parece preocupante, pues si bien el funcionario público tiene el deber de ser imparcial en sus labores, cabe la duda, razonable, de que confirme las actuaciones de sus subalternos.

“Respecto de los recursos que se resuelven por la autoridad superior, en virtud de la propia relación de trabajo, ésta puede ser proclive a confirmar la resolución impugnada.”⁷³

⁷² ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991, pág. 73.

⁷³ Ídem., pág. 75.

“... la actividad revisora de la autoridad administrativa muchas veces no es muy confiable, porque en ella intervienen cuestiones aledañas ‘extralegales’ como el que la revocación del acto administrativo impugnado por el particular puede dar lugar a una sanción administrativa interna por negligencia al empleado que resolvió, o a un regaño del superior; o bien, a una ‘baja’ del ‘récord’ estadístico de conteo de resoluciones administrativas ‘bien elaboradas’ y confirmadas; situaciones todas ellas que pueden llevar a la autoridad administrativa a confirmar la legalidad de una resolución cuya ilegalidad es posiblemente manifiesta ...”⁷⁴

La finalidad del, o los recursos administrativos puede explicarse en parte, de la siguiente tesis aislada del Tribunal Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- PROCEDENCIA EN CASO DE INTERPONERSE UN RECURSO QUE SE ENCUENTRA COMPRENDIDO DENTRO DE OTRA LEY.- Los recursos tienen como finalidad el dar a los afectados la mejor oportunidad legal de defender sus derechos y el no crear situaciones procesales confusas que vengan a entorpecer la defensa de sus derechos; por lo que cuando el recurso administrativo elegido por el afectado se encuentra previsto en otra ley por haber sido derogada aquélla en que apoyó su acción, debe oírsele en defensa de sus derechos pues la protección del orden constitucional es más valiosa para la conservación del

⁷⁴ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., op. cit., pág. 136.

estado de derecho, bastando para ello que el acto administrativo sea de los impugnables; haya sido interpuesto por parte legítima y reúna todos los requisitos que previene la nueva norma que regula el propio recurso, pues no basta que haya sido derogado el recurso de revisión intentado por el actor contemplado en el artículo 30 de la Ley de Pesca para que proceda su desechamiento, si está probado que éste se encuentra comprendido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual resulta aplicable por disposición de su artículo primero.(20)

Juicio No.- 1084/97.- Sentencia de 15 de diciembre de 1997, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Lucelia M. Villanueva Olvera.- Secretario: Lic. Carlos Miguel Moreno Encinas.

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Primera Sala Regional Noroeste, Revista: Año XI. No. 127. Julio de 1998, Tesis III-TASR-VII-692, página 299.

Si bien el objetivo del recurso administrativo es primeramente, el de ser un medio de defensa para el particular, en un segundo plano, lo podemos apreciar como la oportunidad que tiene la Administración para corregir sus errores.

Muy por lo contrario a la idea de criticar negativamente o entorpecer la actividad de ésta última, los recursos la obligan a perfeccionar sus actuaciones y resoluciones. A que los fundamentos jurídicos que haga valer, sean los

adecuados para prevenir la impugnación y en su caso, que no se dé veredicto contrario a sus intereses.

Sirven para evitar arbitrariedades en sus decisiones y las consecuentes molestias en los derechos de los gobernados, pues de cumplirse tal hipótesis, serán revisadas en perjuicio del emisor.

“Los diferentes funcionarios con que cuenta la administración pública tienen una serie de atribuciones que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, es frecuente que por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración pública emitan resoluciones ilegales y, consecuentemente, arbitrarias.

Éstas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con mecanismos de control de la legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permitirá no sólo una mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los administrados ...”⁷⁵

Cabe añadir que cuando éstos recursos se presentan ante la propia autoridad responsable de la ilegalidad, o ante su superior jerárquico, hay autores que consideran que dichos medios no constituyen una instancia contenciosa.

“No se trata de un procedimiento de controversia, ya que toca resolver al respecto a la propia autoridad emisora del acto o a su superior jerárquico, de

⁷⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., pág. 67.

donde se desprende que no hay autoridad distinta de las partes que resuelva los agravios presentados dentro del recurso interpuesto (en cuyo caso, sí habría un procedimiento contencioso propiamente dicho).⁷⁶

Por nuestra parte, consideramos que la manera para aprovechar al máximo los beneficios de los medios de impugnación, se dará cuando el interesado los haga valer ante un órgano completamente distinto a la autoridad emisora del acto que se reclama y a su superior jerárquico, es decir, ajeno a las partes en conflicto, con facultades jurisdiccionales y que sea especializado en la materia a tratar.

Ésta posición, que corresponde a la segunda forma de clasificar a los sistemas de impugnación, en la parte que no está de acuerdo con la revisión por los superiores de quienes cometan las irregularidades, es de una aceptación en aumento entre la doctrina.

“A pesar de que la tendencia es la de instituir recursos ante autoridades diversas o superiores, todavía hay cuerpos legales que regulan medios de impugnación ante la misma autoridad.”⁷⁷

Por último, debemos decir que los recursos administrativos se habrán de interponer en el ámbito de competencia de una autoridad administrativa.

“Esta particularidad es muy importante en virtud de que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración, como pudiera ser la judicial, ya no se trataría de un recurso administrativo sino jurisdiccional.”⁷⁸

⁷⁶ SANCHEZ PICHARDO, Alberto C., op. cit., pág. 100.

4.1.3.- Elementos.

Éstos, tratándose de los recursos administrativos se pueden dividir en dos clases:

“Los elementos *esenciales* determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos. Los *secundarios*, no deben cumplirse necesariamente para que el recurso sea procedente.”⁷⁹

Como elementos esenciales tenemos:

1).- Que el recurso se contemple en una Ley.

“En relación con el primer elemento podemos remarcar que nuestro sistema jurídico es de legalidad, por lo que, en principio, toda la actividad de la administración pública debe de estar regulada por normas jurídicas.”⁸⁰

2).- Debe existir de manera previa, un acto administrativo que sea la causa y antecedente del recurso.

De no existir un acto que afecte los derechos del gobernado, se carecería del interés jurídico para promover el recurso administrativo.

⁷⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., pág. 73.

⁷⁸ Ídem., pág. 79.

⁷⁹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., op. cit., pág. 101.

3).- Se requiere la presencia de una autoridad administrativa, quien debe tramitarlo y decidirlo.

“En cuanto a la existencia de la autoridad administrativa, a la cual corresponda la tramitación y resolución del recurso, estimo que es correcta su inclusión como elemento esencial del mismo, pues aunque este medio de impugnación esté contemplado en la ley, no resultará procedente si no se ha determinado la autoridad competente para sustanciarlo ...”⁸¹

4).- La afectación de un derecho o un interés jurídico del recurrente.

“El acto administrativo debe afectar algún bien del gobernado tutelado legalmente, es decir, debe afectar su *interés jurídico*, consistiendo éste no sólo en que un acto administrativo incida ilegalmente en su patrimonio o en su persona, sino en el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento por el cual se formó el acto de autoridad se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa ...”⁸²

5).- Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

Ya que el recurso se contempla en la Ley, ésta debe expresar la obligación para la autoridad de resolverlo, y el tiempo para hacerlo.

⁸⁰ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., pág. 80.

⁸¹ Ídem., pág. 81.

⁸² SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., op. cit., pág. 104.

Sin embargo, respecto de éste quinto elemento, no todos los autores opinan de manera similar.

“En cambio, la obligación de la autoridad de dictar una nueva resolución no es un elemento del recurso, sino un atributo de su propia competencia.”⁸³

Los elementos secundarios del recurso, son:

1).- Plazo de interposición.

Cuando una legislación en particular se abstiene de fijar tiempos para hacer valer el medio de impugnación contemplado en la misma, tal recurso no deja de existir, simplemente se podría interponer en cualquier momento. Pero de haber tal restricción, en caso de sobrepasarla, el acto de autoridad adquiriría efectos de ejecutabilidad en perjuicio del particular.

2).- Siguiendo al maestro Sánchez Pichardo, las formalidades del escrito de interposición del recurso son las siguientes:

a.- Nombre del recurso que se interpone.

b.- Nombre, denominación o razón social, y domicilio de quien promueve.

⁸³ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., pág. 81.

c.- Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados para conocer de ellas.

d.- El acto que se impugna.

e.- Los agravios que se deriven del anterior, y

f.- Las pruebas y los hechos que se encuentran en disputa.

“Como se puede observar, todos estos elementos no son indispensables para la existencia del recurso, pero sí para que cumpla con aquellos requisitos que dentro de un régimen de derecho, debe satisfacer la autoridad administrativa y, fundamentalmente, cuando se trata de revisar la legalidad de sus propios actos.”⁸⁴

4.1.4.- Resolución en el Recurso Administrativo.

Como hemos visto, la interposición de éstos tiene como objeto dar respuesta a los reclamos del particular en contra de aquellos actos provenientes de la Administración que adolecen de ilegalidad, que no han sido dictados conforme a derecho, para que la misma corrija la antijuridicidad en sus actuaciones.

⁸⁴ Ídem., pág. 82.

Para el maestro Armienta, los recursos concluyen con la figura jurídica del reacertamiento.

“... podemos definir a esta última como el acto jurídico por medio del cual la autoridad administrativa, como consecuencia de un recurso administrativo, decide sobre la ilegalidad o legalidad de un acto dictado por los órganos de la administración pública.”⁸⁵

El resultado de la impugnación puede ser en el sentido de confirmar, anular el acto que se reclama, o modificarlo.

“Por último, en términos generales, la resolución que ponga fin al recurso interpuesto por el particular puede tener alguno de los siguientes sentidos:

Confirmar el acto administrativo impugnado.

Que el recurso se deseche por improcedente.

Mandar reponer el procedimiento administrativo.

Dejar sin efectos (nulificar) el acto impugnado.

Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

⁸⁵ Ídem., pág. 98.

En conclusión, el recurso administrativo representa una forma jurídica que permite a la autoridad administrativa, en apego al principio de legalidad, la revisión de sus propios actos, debiendo de concluir en una resolución que puede tener alguno de los sentidos esbozados arriba.”⁸⁶

Al dictarse cualquiera de las decisiones anteriores el gobernado está agotando la instancia de naturaleza administrativa para la solución de sus demandas. Pero si aún no han sido satisfechas éstas, tiene la posibilidad de acudir ante órganos jurisdiccionales, es decir, que las pretensiones se resuelvan por un juzgador o tribunal jurisdiccional que no necesariamente debe pertenecer al Poder Judicial, como es la hipótesis del Tribunal Fiscal de la Federación. Y en caso de que la insatisfacción perdure, acudir al Juicio de Amparo.

“La causa normal de terminación de los recursos administrativos es el reacertamiento. Mediante éste se concluye en forma definitiva la vía administrativa, y si bien es cierto que el particular tiene otras instancias de defensa, éstas son de carácter jurisdiccional.

En materia fiscal, por ejemplo, como lo veremos posteriormente, una vez emitida la resolución definitiva, el particular cuenta con el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, esta instancia de ninguna manera se puede considerar como una prolongación del recurso administrativo, por tratarse de un procedimiento de carácter jurisdiccional ...”⁸⁷

⁸⁶ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., op. cit., pág. 126.

4.2.- Los Recursos Nacionales en relación al Ambiente y su Limitación.

4.2.1.- Jurisdicción y Competencia en Materia Ambiental.

Actualmente, México cuenta con una Legislación propiamente ambiental.

Las disposiciones en éste tema, son aplicadas por autoridades con especialización en la materia como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o el Instituto Nacional de Ecología.

Tal situación, nos puede llevar a pensar que existe en nuestro país una Jurisdicción Ambiental, sin embargo, no es así.

Si bien hay leyes y autoridades competentes para conocer de ellas, las últimas no tienen facultades propiamente jurisdiccionales. Solamente llegan a conocer de los recursos administrativos que se interpongan en contra de sus resoluciones, pero como podremos apreciar con posterioridad, quien verdaderamente juzga en la instancia previa al Juicio de Amparo, es el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual es un tribunal especializado en lo administrativo, y no en el ambiente.

Por lo mismo, la jurisdicción y competencia en Derecho Ambiental, siguen siendo de carácter administrativo.

⁸⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, op. cit., pág. 101.

4.2.2.- Recurso de Revisión que consagra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Para entender los sistemas de impugnación que existen en la materia ambiental, comencemos por analizar aquellos que se encuentran en las leyes, y en particular en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ésta utiliza como medio para impugnar las resoluciones que se deriven de su aplicación, al recurso de revisión, el cual se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la decisión que se ataca, siendo resuelto por el superior jerárquico de ella misma.

La sustanciación de la revisión debe llevarse conforme a lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como así lo determinan los artículos 176 y 179 de la Ley del Equilibrio Ecológico.

“ARTICULO 176.- Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento

o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.”

“ARTICULO 179.- Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Los Tribunales Colegiados de Circuito y el propio Tribunal Fiscal de la Federación, mediante las siguientes tesis aisladas y los dos precedentes últimos, respectivamente, hacen evidente la contribución que tiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo ambiental.

RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. El recurso que prevé el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, fue derogado a partir del 1o. de junio de 1995 en que entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual en su artículo segundo transitorio, señala expresamente que se derogan las diversas leyes, en las materias reguladas por dicho ordenamiento; por lo que el particular afectado puede interponer el recurso de revisión que establece el artículo 83 de la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo o bien intentar las vías judiciales correspondientes.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 1059/98. Rafytek, S.A. de C.V. 15 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, Tribunales Colegiados, Tesis II.A.71 A, página 792.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- DEROGACIÓN DE LOS RECURSOS REGULADOS EN DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS.- El artículo segundo transitorio de la Ley antes citada, que entró en vigor el 1º de junio de 1995, derogó todas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en dicha ley, en particular a los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en materias reguladas por ese ordenamiento. Ahora bien, el fin que alentó al legislador al derogar los diversos recursos fue el facilitar la defensa de los particulares estableciendo uniformidad en cuanto al nombre del recurso, plazo para su interposición, así como requisitos que debe cumplir dicho medio de defensa; razón por la que si el particular interpone un medio de defensa con la

denominación del recurso derogado, pero es interpuesto por parte legítima y cumpliendo con los requisitos que al efecto señala el Título VI de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe admitirse y resolverse tal recurso.(4)

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-19/97(3)912/96-II.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del día 31 de octubre de 1997, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Teresa Olmos Jasso.

(Tesis aprobada en sesión de 31 de octubre de 1997).

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Segunda Sección, Revista: Año XI. No. 123. Marzo de 1998, Tesis III-TA-S-II-34, página 235.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA A SU DENOMINACIÓN, SINO A SU NATURALEZA.-

Si bien el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, derogó los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento, incluido entre ellos el previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, denominado de inconformidad, para ser substituido por el de revisión previsto en el artículo 83 del primer ordenamiento en cita, ello no puede avalar el desechamiento del que se promueva denominándolo de inconformidad,

bajo el argumento de que ese medio de defensa ya no existe, pues aun cuando el recurso al alcance del particular ya no tenga esa denominación, lo cierto es que sí existe y es susceptible de ser interpuesto en contra de los actos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; de tal modo que para su procedencia debe atenderse al hecho de que se satisfagan los supuestos exigidos en la norma aplicable, a saber, el artículo 83 ya citado, como lo son, tipos de actos susceptibles de impugnación, plazos y requisitos de forma y no a su denominación, pues esto último implica evadir simplistamente el estudio de la cuestión sometida a consideración de la autoridad, sin que exista razón jurídica sustentable para ello, lo que se traduce en hacer del recurso una trampa procesal, que impide la defensa del particular, violentando con ello su naturaleza misma.(2)

Recurso de Apelación No.100(A)-I-122/97/(2)922/96-II.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de febrero de 1998, por unanimidad de 4 votos.- Magistrado Ponente: Jorge Alberto García Cáceres.- Secretario: Lic. Ricardo Arteaga Magallón.

(Tesis aprobada en sesión privada de 6 de agosto de 1998)

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Primera Sección, Revista: Año I. No. 5. Diciembre de 1998, Tesis IV-P-1aS-27, página 12.

RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- LA AUTORIDAD DEBE ADMITIRLO, AUN CUANDO EL RECURRENTE LO DENOMINE INCORRECTAMENTE Y NO FUNDAMENTE SU INTERPOSICIÓN EN FORMA DEBIDA.- La simple circunstancia de que el promovente del recurso administrativo de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo haya denominado incorrectamente y que no fundamentara su interposición en forma debida, no es motivo para que la autoridad deje de admitir el recurso, toda vez que del artículo segundo transitorio de la citada Ley, se tiene que la intención del legislador no fue en el sentido de suprimir la defensa del particular, sino uniformar y unificar el medio de defensa administrativo, de modo que el escrito en que se interponga un recurso administrativo debe analizarse en su totalidad y no por partes aisladas, por lo que si queda de manifiesto que la voluntad del promovente es inconformarse vía recurso administrativo, en contra de un acto administrativo, la autoridad se encuentra obligada a admitir el medio de impugnación planteado, con el carácter de recurso de revisión.(14)

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-18/97/929/96.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de noviembre de 1997, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Carballo Balvanera.- Secretario: Lic. Gustavo Villegas Parra.
(Tesis aprobada en sesión de 3 de febrero de 1998)

PRECEDENTE:

Recurso de Apelación No. 100(A)-II-19/97(3)912/96-II.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 31 de octubre de 1997, por mayoría de 3 votos a favor y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. María Teresa Olmos Jasso.

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Segunda Sección, Revista: Año XI. No. 126. Junio de 1998, Tesis III-PS-II-243, página 152.

De la misma forma, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en su artículo 121, también señala como la vía adecuada para impugnar las determinaciones con base en ella misma, a la figura de la revisión, ejercitada de conformidad con la anterior Ley Procedimental.

“ARTICULO 121.- Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

4.2.3.- La Revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La participación de ésta Ley en nuestra materia es incuestionable, pues si se va a impugnar la resolución de una autoridad ambiental, ello deberá hacerse ajustándose a sus disposiciones.

Sin embargo, la propia norma en su artículo 83 da la posibilidad al recurrente de elegir entre someterse a la primera, o intentar la “vía jurisdiccional” correspondiente.

“ART. 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.”

Este artículo apareció reformado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2000. Antes de ésta fecha, se hablaba de “intentar las vías judiciales correspondientes”. Lo que provocaba la confusión de interpretar por tales, a la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito a través de sus sentencias establecieron que la anterior percepción era errónea, pues el significado correcto de tal frase, consiste en la oportunidad de acudir a la instancia que representan los Tribunales Administrativos, y particular el Tribunal Fiscal de la Federación.

En este sentido se expresan la Jurisprudencia por Contradicción de tesis, y la siguiente tesis aislada:

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las

autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

Contradicción de tesis 85/98. Entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 19 de noviembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 139/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, Segunda Sala, Tesis 2a./J. 139/99, página 42.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU PROCEDENCIA EN TRATÁNDOSE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. El artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece: "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: ... XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.". Por su parte, dicho numeral 83 dispone: "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.". De lo anterior se evidencia que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es procedente contra resoluciones que resuelvan recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones que el propio artículo 11 señala en sus demás fracciones, e incluso es procedente contra las resoluciones que resuelvan los recursos a que alude el artículo 83 antes citado. En consecuencia, tratándose de un oficio emitido por la autoridad administrativa, mediante el cual sólo da respuesta al gobernado respecto de una petición por él formulada, el juicio de nulidad resulta improcedente, toda vez que

no constituye una resolución de las previstas en el referido artículo 11, fracción XIII, porque con dicho oficio no se resuelve ningún recurso, ni tampoco tiene el carácter de resolución definitiva.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 338/99. Ácidos Orgánicos, S.A. de C.V. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: Isabel Iliana Reyes Muñiz.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, Tribunales Colegiados, Tesis VI.A.34 A, página 1009.

A pesar de que en la ley vigente se habla de jurisdiccional y ya no de lo judicial, creemos que la equivocación que estudiamos puede persistir.

Pero también estamos convencidos de que los criterios anteriores siguen dando luz sobre la correcta interpretación del artículo en comento.

Ahora bien, cuando el gobernado prefiere acoger lo dispuesto por la Ley y no acudir ante el órgano jurisdiccional, en ella vamos a encontrar al recurso de revisión como el método de impugnación de las resoluciones provenientes de la autoridad.

El recurso debe presentarse ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado.

La solución del mismo corresponderá al superior jerárquico de la emisora.

En este sentido, además de lo anterior, su artículo 86 señala cuál debe ser el contenido del escrito para la revisión:

“ART. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;

III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;

IV. Los agravios que se le causan;

V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del

procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”

Si bien, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo permite optar entre agotar el recurso de revisión que se contiene en ella, o acudir ante un órgano jurisdiccional como son los Tribunales Administrativos, ésta libertad de elección no es del todo real, pues una vez resuelta la revisión, nos encontramos que de conformidad al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fracción XIII, el Tribunal Fiscal es competente para conocer de las resoluciones que pongan fin a los recursos administrativos y en particular, del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Para entender de mejor manera la competencia que tiene el Tribunal Fiscal, sustentada en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tenemos las siguientes tesis aisladas del propio Tribunal.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN EL RECURSO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

De conformidad con lo establecido en la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, compete a este Tribunal conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones que resuelvan los recursos administrativos, interpuestos contra las resoluciones que se indican en las demás fracciones de dicho artículo, precisando, que inclusive de aquellas a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de esta última aclaración y de una sana interpretación a su contenido, debe entenderse que no condiciona a que las resoluciones impugnadas en dichos recursos sean de las materias que se indican en las demás fracciones del primero de los preceptos citados, sino a todas aquellas que se dicten en el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal en comento.(3)

Juicio No. 8110/99-11-08-3.- Sentencia de 8 de diciembre de 1999, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Lic. Rosa María del Pilar Fajardo Ambía.- Secretario: Lic. Enrique Asención Bruno.

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Octava Sala Regional Metropolitana, Revista: Año II. No. 23. Junio de 2000, Tesis IV-TASR-XIX-311, página 182.

RECURSO DE REVISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- NO SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN LAS RESOLUCIONES A RECURSOS DE REVISIÓN RELATIVOS A MATERIAS QUE NO SON COMPETENCIA DEL MISMO.- Una resolución a un recurso de revisión instruido conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo relativo a la Ley Federal del Derecho de Autor, no es competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que este Tribunal carece de competencia para resolver sobre la afectación de los derechos autorales y el artículo 11 en su fracción XIII de la ley Orgánica del Tribunal se refiere a resoluciones a recursos administrativos conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero “en contra de las resoluciones que se indican en las fracciones de este artículo (...)”, por lo que si la materia autoral no se encuentra dentro de las comprendidas de las fracciones I a la XII o en la XIV del citado artículo 11 de la Ley Orgánica de este Tribunal, el mismo carece de competencia para instruirlo. El hecho de que la fracción XII multicitada establezca textualmente: “(...) inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” se refiere a que la resolución del recurso de revisión que es materia de juicio de nulidad es precisamente

aquella resuelta respecto de cualquiera de las primeras doce fracciones del artículo 11 y la fracción XIV. Se insiste en que la anterior frase no quiere decir que toda resolución recaída a un recurso de revisión sea materia de juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sino el propio artículo 11 lo limita a aquéllas a que se refieren las primeras doce fracciones y la fracción XVI, puesto que en caso contrario se estaría rebasando la limitación de competencia a que se refiere el propio artículo.(1)

Juicio No. 6973/97.- Sentencia de 10 de febrero de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel L. Hallivis Pelayo.- Secretaria: Lic. Esther Severo Cruz.

Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Tercera Sala Regional Metropolitana, Revista: Año II. No. 21. Abril de 2000, Tesis IV-TASR-III-278, página 215.

Ahora bien, debemos considerar que cuando se habla de la “vía jurisdiccional” procedente, entendemos como tal para nuestra materia al Tribunal Fiscal de la Federación, pues con fundamento en los anteriores instrumentos jurídicos, y considerando que las autoridades ambientales dictan una resolución que pone fin a un recurso con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entonces a él corresponde conocer de la impugnación que se presenta.

De donde se deduce que, con independencia de aplicar o no la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación siempre será quien resuelva en última instancia, tratándose de las decisiones ambientales, pues le está facultado conocer de la resolución que provenga de dicha Ley, cuando no se optó por acudir a él, en primera instancia.

4.2.4.- Las Autoridades Ambientales y la Revisión.

Por lo que respecta al tema de la impugnación ante éstas autoridades, es necesario establecer lo siguiente.

Dichas instituciones para hacer efectivas las facultades que les son otorgadas por las leyes ambientales, necesitan iniciar procedimientos.

Para lo anterior toman como base a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que ésta ha unificado en uno solo a los distintos procedimientos administrativos que existían con anterioridad a su vigencia. Es decir, las actuaciones que lleven a cabo las autoridades en materia ambiental deben ajustarse a las formas que para ello se plasman en la Ley Federal Procedimental.

Ahora bien, éstas instituciones se constituyen por diferentes Direcciones Generales, Unidades, Subdirecciones, entre otros denominativos.

Entre ellas, se distribuyen las facultades con que cuenta la autoridad. Es decir, cada Dirección va a ser responsable de una materia o aspecto a regular.

Así, encontramos que casi todos los organismos responsables en materia ambiental cuentan con una Dirección o Unidad encargada del área jurídica. A grandes rasgos, a ella compete conocer y dar respuesta respecto de los problemas o requerimientos legales que se dirijan a cualquier oficina integrante de la autoridad ambiental.

Pero de manera especial, señalamos que éstas son responsables, de recibir los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de la institución a la que ella pertenece, o de cualquier área que también la integre; de instruir, con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dichas impugnaciones y, de ponerlas al conocimiento de su superior jerárquico para que éste las resuelva, además de acompañarlas con el proyecto de solución que estimen conveniente para las mismas.

En éste sentido, el artículo 98, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hoy día Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativo a la integración de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, expresa lo siguiente:

“ARTICULO 98.- La Dirección Jurídica estará a cargo de un Director que tendrá las atribuciones siguientes:

IV.- Instruir los recursos que se interpongan en contra de actos o resoluciones de las unidades administrativas de la Comisión y someterlos a consideración del superior jerárquico que les corresponda, así como proponer a éste los proyectos de resolución a dichos recursos y resolver los recursos administrativos de su competencia y, notificar de los mismos a los interesados ...”

Una vez que el superior jerárquico ha dictado su resolución, en contra de ella procede el recurso de revisión consagrado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o el acudir ante una instancia jurisdiccional, de conformidad al mismo.

De esta manera, al igual que en el caso de la legislación ambiental, quien recurre, optando por cualquiera de las dos vías anteriores, acabará siendo juzgado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior nos refleja, que el beneficio que aporta para el particular el hecho de contar en nuestro país con una legislación e instituciones ambientales, está limitado, pues aún cuando éstas guardan una especialización en su materia, van a ser revisadas por un Tribunal que no lo está.

Además, de acudir al Juicio de Amparo, en él sólo se va a revisar la legalidad de un acto, y en su caso, se ordenará la reposición del procedimiento. Mismo, que de haberse tramitado ante una instancia con mayor experiencia en el Derecho Ambiental, pudo ser resuelto sin la necesidad de acudir con posterioridad a la figura jurídica en comento, ahorrándose al gobernado el desgaste de comenzar a litigar, nuevamente, desde un principio.

4.3.- Los Recursos Internacionales en cuanto al Medio Ambiente y su Limitación.

Los Estados reflejan su preocupación por la protección del medio ambiente a nivel Internacional creando, o siendo Parte de Tratados Internacionales que cuiden de éste.

En ellos, sus Integrantes determinan cuáles habrán de ser los medios jurídicos para resolver las controversias que pudieran surgir, y que afectaran la conservación ambiental.

En éste sentido, encontramos métodos tales como la Negociación, la Conciliación y el Arbitraje, entre otros.

Cuando alguna de las anteriores figuras es superada por las diferencias entre los Estados Partes, encontramos que los Acuerdos Internacionales generalmente establecen la posibilidad de agotar de manera sucesiva otra de ellas, para llegar a un arreglo. Así, cuando la Negociación ha fracasado, acudimos al Arbitraje para la solución del conflicto.

Sin embargo, si entendemos por “segunda instancia”, a la posibilidad que tienen las partes para acudir ante un nuevo juzgador y que éste revise lo resuelto por un primero, entonces, en materia internacional son pocos los Pactos que admiten una segunda instancia, pues, cuando dejamos de aplicar alguno de los anteriores métodos internacionales es para acudir a otro, porque en el inicial no

se llegó a un arreglo, y por lo tanto, no hay una resolución o sentencia que podamos impugnar a través de alguna figura legal.

De esta forma, más que recursos en derecho ambiental a nivel Internacional, contamos con la posibilidad, expresa en los Tratados, para intentar por segunda o tercera ocasión, el encontrar una solución a un problema mediante el uso de un instrumento jurídico no aplicado con anterioridad. Y por lo mismo, creemos correcto hablar de: “el siguiente medio de solución”, y no del “recurso procedente”.

Cabe mencionar, que el Convenio sobre la Diversidad Biológica, menciona de manera expresa la posibilidad de agotar un procedimiento de apelación, siempre que así hubiere sido convenido por los Estados Integrantes, de manera previa.

Conclusiones.

En el ámbito Internacional, los Tratados Internacionales son los instrumentos jurídicos con los cuales los Estados buscan la protección y aprovechamiento sustentable del medio ambiente. En ellos se establecen los derechos y obligaciones de sus Miembros, y en su caso, la forma de resolver sus diferencias. En este sentido, notamos que son pocos los Acuerdos que aceptan la posibilidad de acudir a una segunda instancia, para el logro de éste fin.

Para la solución de los conflictos en nuestro país a nivel federal, además de la instancia que representan los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, contamos con una Jurisdicción Administrativa, teniendo como principal exponente al Tribunal Fiscal de la Federación, y siendo los fundamentos legales que sirven para la existencia de la anterior, igualmente válidos para la creación de una Jurisdicción Ambiental.

Consciente de la necesidad imperante que representa la protección y conservación de los recursos naturales, el Estado Mexicano, a través de su Poder Legislativo, ha expedido leyes cuyo principal objeto de tutela es el medio ambiente, es decir, leyes propiamente ambientales.

Aunado a la legislación anterior, se han creado instituciones o autoridades plenamente ocupadas de la aplicación y logro de los objetivos plasmados en las normas anteriores.

Estos organismos ejercen sus facultades, iniciando procedimientos con base en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues ésta ha unificado todos los anteriores en uno solo.

Contra las resoluciones de las autoridades ambientales, la citada Ley Procedimental otorga al gobernado la facultad de elegir entre dos opciones para la defensa de sus derechos, las cuales son la revisión conforme a ella misma, o el acudir a las vías jurisdiccionales correspondientes, demostrado ya que por tales en la materia ambiental, se entiende al Tribunal Fiscal de la Federación.

Del análisis del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y del artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, resulta que con independencia a la elección que haga el administrado de cualquiera de las dos disyuntivas anteriores, será este Tribunal Fiscal quien juzgue todo recurso fundado en Derecho Ambiental, como instancia previa al Juicio de Amparo.

De ésta forma, en México contamos con una legislación, y con autoridades propiamente ambientales, lo que repercute en beneficio de los gobernados, pues de sus intereses atienden instituciones avezadas en el tema. Pero, si bien las resoluciones de éstas van a ser revisadas por un órgano distinto al superior jerárquico de la autoridad cuyo acto se impugna, éste no tiene por objeto principal el estudio del Derecho Ambiental, sino el de una rama distinta a ésta, y por lo mismo, los nuevos litigios a los que debe dar solución, difieren de aquellos para los que se creó.

Nosotros proponemos la creación de un Tribunal especializado en el Derecho Ambiental, conocedor de las figuras jurídicas propias y de la problemática en cuanto a su aplicación, quien por éstas particularidades, contribuya a una mejor administración de justicia en nuestra materia. Con él, se colmaría el esfuerzo de nuestro país por la protección del medio ambiente al constituirse una Jurisdicción Ambiental, instancia adecuada para las necesidades nacionales que al respecto existen.

Bibliografía.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª. ed. actualizada. Porrúa, S.A. México, D.F., 1995, 1048 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª. ed. actualizada. Porrúa, S.A. México, D.F., 1993, 1165 pp.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1991, 346 pp.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. 7ª. ed. Porrúa. México, D.F., 1998, 470 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Ed. Oxford University Press, Harla. México, D.F., 1997, 1058 pp.

BAQUEIRO ROJAS, Edgar. Introducción al Derecho Ecológico. Ed. Oxford University Press Harla. México, D.F., 1997, 227 pp.

BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental / Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1994, 792 pp.

CARABIAS LILLO, Julia. Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Presentación. México, 1997, 152 pp.

CARMONA LARA, María del Carmen. Derecho Ecológico. Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM. México, D.F., 1991, 62 pp.

CASTILLO LARRAÑAGA, José y De Pina, Rafael. Derecho Procesal Civil. 5ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1961, 594 pp.

CONTRERAS VACA, Francisco José. Derecho Internacional Privado. Parte Especial. Ed. Oxford University Press. México, D.F., 1999, 795 pp.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1992, 607 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 29ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1990, 506 pp.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 5ª. ed. Harla, S.A. México, D.F., 1991, 421 pp.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª. ed. actualizada. Porrúa, S.A. México, D.F., 1982, 251 pp.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª. ed. Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1997, 1180 pp.

GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Ed. Porrúa. México, D.F., 1998, 373 pp.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 4ª. ed. aumentada. Porrúa, S.A. México, D.F., 1997, 300 pp.

MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Volumen I. Ed. Trivium, S.A. España, Madrid, 1991, 501 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Harla, S.A. de C.V. México, D.F., 1996, 452 pp.

ORTIZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª. ed. Harla, S.A. de C.V. México, D.F., 1993, 530 pp.

OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso. 4ª. ed. Oxford University Press Harla. México, D.F., 1998, 351 pp.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado. Parte General. 7ª. ed. Oxford University Press. México, D.F., 1998, 780 pp.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Informe Trienal 1995-1997. México, 1998, 245 pp.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa: Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo: Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Ed. Porrúa. México, D.F., 1997, 553 pp.

SANTOFIMIO G, Jaime Orlando. Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia y Validez. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1988, 251 pp.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 9ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1983, 721 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 21ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1985, 649 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO / COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. El Derecho Ambiental en América del Norte y el Sector Eléctrico Mexicano. México, D.F., 1997, 212 pp.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F., 1991, 294 pp.

VIZCARRA DÁVALOS, José. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1997, 295 pp.

Diccionarios y Enciclopedias.

DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 21ª. ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1995, 525 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 2ª. ed. Porrúa, S.A. / Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1987, 3272 pp.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 130ª. ed. Porrúa. México, 1999.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 1997.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 5ª. ed. Delma. México, 1999.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ed. Sista, S.A. de C.V. México, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Sista, S.A. de C.V. México, 1999.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 17ª. ed. Delma. México, 1999.

Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 5ª. ed. Delma. México, 1999.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2000.

Jurisprudencia.

JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU PROCEDENCIA EN TRATÁNDOSE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, Tribunales Colegiados, Tesis VI.A.34 A, página 1009.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo 60, diciembre de 1992, Pleno, Tesis P. C/92, página 27.

RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, Tribunales Colegiados, Tesis II.A.71 A, página 792.

REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, enero de 2000, Segunda Sala, Tesis 2a./J. 139/99, página 42.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Semanario

Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Sexta Parte, Tribunales Colegiados, página 195.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, Pleno, Tesis P. LXXVII/99, página 46.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 151-156 Sexta Parte, Tribunales Colegiados, página 196.

Tesis del Tribunal Fiscal de la Federación.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN EL RECURSO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Octava Sala Regional Metropolitana, Revista: Año II. No. 23. Junio de 2000, Tesis IV-TASR-XIX-311, página 182.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- DEROGACIÓN DE LOS RECURSOS REGULADOS EN DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Segunda Sección, Revista: Año XI. No. 123. Marzo de 1998, Tesis III-TA-S-II-34, página 235.

RECURSO DE REVISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- NO SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN LAS RESOLUCIONES A RECURSOS DE REVISIÓN RELATIVOS A MATERIAS QUE NO SON COMPETENCIA DEL MISMO.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Tercera Sala Regional Metropolitana, Revista: Año II. No. 21. Abril de 2000, Tesis IV-TASR-III-278, página 215.

RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- LA AUTORIDAD DEBE ADMITIRLO, AUN CUANDO EL RECORRENTE LO DENOMINE INCORRECTAMENTE Y NO FUNDAMENTE SU INTERPOSICIÓN EN FORMA DEBIDA.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Segunda Sección, Revista: Año XI. No. 126. Junio de 1998, Tesis III-PS-II-243, página 152.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- PROCEDENCIA EN CASO DE INTERPONERSE UN RECURSO QUE SE ENCUENTRA COMPRENDIDO DENTRO DE OTRA LEY.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Primera Sala Regional Noroeste, Revista: Año XI. No. 127. Julio de 1998, Tesis III-TASR-VII-692, página 299.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA A SU DENOMINACIÓN, SINO A SU NATURALEZA.- Dirección de Compilación, Sistematización de Tesis y Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Época, Primera Sección, Revista: Año I. No. 5. Diciembre de 1998, Tesis IV-P-1aS-27, página 12.