

694



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“PROPUESTA DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA LEY GENERAL  
DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION  
AL AMBIENTE”

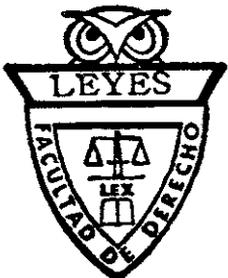
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ANA LUCRECIA PELAEZ SIERRA**



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

297381

2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 28 de agosto del 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

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

La pasante de esta Facultad, PELAEZ SIERRA ANA LUCRECIA, con número de cuenta 8722254-4, ha elaborado la tesis **“PROPUESTA DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE”**, bajo la asesoría del Lic José Manuel Salazar Uribe, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de 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”

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”**

El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA**  
**LICENCIADO EN DERECHO**



c c.p.- Dr Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho - presente

A Dios: gracias por permitirme existir  
y ser parte integrante del inmenso Universo.

A mis Padres: que este esfuerzo compense  
todos los sacrificios que han hecho por mi,  
gracias, los amo.

A mi hermana Alicia: porque eres una gran  
amiga y compañera; doy gracias a la vida  
porque estas conmigo.

A mi hijo Daniel y a su Padre: ustedes son  
la luz de mi vida, han sido mi aliciente para  
superarme día con día y tratar de ser  
una mejor persona.

Al Licenciado José Manuel Salazar Uribe  
y al Licenciado Pedro Noguera Consuegra:  
por haberme apoyado en la revisión de  
este trabajo, gracias por su paciencia.

A Araceli y Rocío: gracias  
por su apoyo y comprensión.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a la  
Facultad de Derecho, a mis maestros y compañeros  
por haberme dejado ser parte de Ustedes.

**PROPUESTA DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA LEY GENERAL  
DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN  
AL AMBIENTE**

**INDICE**

Introducción	I
Indice de Abreviaturas	V
<b>CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO</b>	
1.1. El Estado y su función pública.	1
1.1.1. La actividad de la Administración Pública. Su expansión y sectores a los que se orienta.	5
1.1.2. Distinción entre las funciones legislativas, judiciales y administrativas.	7
1.2. Teoría general del acto administrativo.	8
1.2.1. Concepto de acto jurídico. Distinción entre hecho y acto jurídico.	8
1.2.2. Concepto de acto administrativo.	10
1.2.3. Elementos constitutivos del acto administrativo y su Fundamento.	11
1.2.3.1. Sujeto.	11
1.2.3.2. La manifestación externa de la voluntad.	12
1.2.3.3. Objeto.	12
1.2.3.4. La forma.	13
1.2.4. Modalidades o requisitos del acto administrativo y de sus elementos.	13
1.2.4.1. Motivo.	13
1.2.4.2. Finalidad.	14

1.2.5. Conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo.	14
1.2.5.1. El mérito.	14
1.2.5.2. La oportunidad.	14
1.2.6. La competencia, la forma escrita, el motivo y el principio de legalidad del acto administrativo como requisitos constitucionales del mismo.	15
1.2.7. Efectos del acto administrativo.	15
1.2.8. La falta del acto administrativo y el silencio de la Administración.	17
1.2.9. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto Administrativo.	18

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO FEDERAL**

2.1. Diferencia entre proceso y procedimiento.	24
2.2. Concepto de procedimiento administrativo.	25
2.3. Clasificación del procedimiento administrativo.	26
2.4. Sujetos en el procedimiento administrativo.	28
2.5. Características y requisitos del procedimiento administrativo.	28
2.6. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo.	30
2.7. La notificación del procedimiento administrativo y sus efectos.	34
2.8. Formas de terminación del procedimiento administrativo.	34
2.9. El procedimiento administrativo en el ámbito Federal.	34
2.9.1. Bases constitucionales.	35
2.9.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	36

2.9.3. Competencia de las Autoridades Federales en el Procedimiento Administrativo.	38
2.9.4. Medios de impugnación en el procedimiento administrativo.	40
2.9.4.1. Recurso administrativo.	40
2.9.4.2. Juicio contencioso administrativo.	43
2.9.4.3. Juicio de nulidad.	45
2.9.5. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	45
2.9.6. El Juicio de Amparo en <i>Materia Administrativa</i> .	47

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL**

3.1. Conceptos básicos de derecho ambiental.	49
3.2. El procedimiento administrativo en la legislación federal ambiental mexicana.	53
3.3. Bases legales del procedimiento administrativo ambiental.	54
3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	55
3.3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente (LGEEPA).	56
3.3.2.1. Antecedentes.	56
3.3.2.2. LGEEPA	57
3.3.2.3. Reglamentos de la LGEEPA.	60
3.3.2.3.1. En materia de prevención y control de la contaminación de aguas.	62
3.3.2.3.2. En materia de contaminación originada por la contaminación de ruido.	63
3.3.2.3.3. En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera.	63
3.3.2.3.4. En materia de áreas naturales protegidas.	63
3.3.2.3.4. En materia de impacto ambiental.	64
3.3.2.3.5. En materia de residuos peligrosos.	64

3.3.2.3.6. En materia de prevención y control de la contaminación generales por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y Municipios de su Zona Conurbada.	64
3.3.3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	64
3.4 Partes en el procedimiento administrativo ambiental.	65
3.5. Clasificación del procedimiento administrativo ambiental.	66
3.5.1. Procedimiento ambiental interno y procedimiento ambiental externo.	66
3.5.2. Procedimiento ambiental previo y procedimiento ambiental de ejecución.	67
3.5.3. Procedimiento ambiental de oficio y procedimiento ambiental a petición de parte.	68
3.6. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo ambiental.	68
3.7. Autoridades Federales en el Procedimiento Administrativo Ambiental y su competencia.	69
3.8. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	70
3.9. Medios de impugnación en el procedimiento administrativo ambiental.	71
3.9.1. Recursos.	71
3.9.2. Nulidades.	72
3.10. El Juicio de Amparo en Materia Ambiental.	76

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTAS DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO**  
**ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL**

4.1. Diversificación del procedimiento administrativo ambiental en función de los fines de la normatividad ambiental.	82
4.1.1. Planeación ambiental	83

4.1.2. Ordenamiento ecológico del territorio.	86
4.1.3. Instrumentos económicos	90
4.1.4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos.	93
4.1.5. Evaluación de impacto ambiental.	96
4.1.6. Normas oficiales mexicanas en materia ambiental.	101
4.1.7. Autorregulación y auditorías ambientales.	105
4.1.8. Áreas naturales protegidas.	108
4.1.9. Licencia ambiental única.	111
4.1.10. Procedimiento de inspección y vigilancia.	112
4.1.11. Medidas de seguridad.	116
4.1.12. Medidas correctivas o de restauración.	119
4.1.13. Sanciones administrativas.	120
4.1.14. Recurso de revisión.	123
4.1.15. Delitos ambientales.	126
4.1.16. Denuncia Popular.	127
4.2. Propuesta para la creación de un título especial de procedimiento administrativo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	131
4.3. Creación de un arbitraje en materia ambiental para coadyuvar en la aplicación de la norma jurídica ambiental dentro del procedimiento administrativo.	134
4.3.1. El arbitraje como forma de composición de las controversias.	135
4.3.1.1. Concepto de arbitraje.	137
4.3.1.2. Naturaleza jurídica del arbitraje.	137
4.3.1.3. Clases de arbitraje.	138
4.3.2. Procedimientos de arbitraje en México.	140
4.3.3. La posibilidad de incluir un procedimiento arbitral en la LGEEPA.	141
4.4. La participación social en el procedimiento administrativo ambiental.	144
<b>Conclusiones</b>	153
<b>Bibliografía</b>	160

## INDICE DE ABREVIATURAS

ANP'S	Areas Naturales Protegidas.
CFE	Código Fiscal de la Federación.
CNA	Comisión Nacional del Agua.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
INE	Instituto Nacional de Ecología.
INP	Instituto Nacional de Pesca.
LGEEPA	<i>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</i>
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
NOM'S	Normas Oficiales Mexicanas
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

## INTRODUCCIÓN

La problemática ambiental que se vive en el país ha sido fuente de creación de diversas normas jurídicas en materia ambiental, por lo que su aplicación es de suma importancia ya que contribuye por una parte a usar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, y por otro, a prevenir y controlar la contaminación generada por diversas actividades económicas y sociales de nuestra población.

En México, el Derecho Ambiental es una rama del Derecho que se encuentra en constante evolución, además de que, al ser un área poco desarrollada, carece de precedentes que contribuyan a una efectiva aplicación de la legislación ambiental mexicana. Por ello, es necesario que los actores de la sociedad obligados a aplicar y cumplir la normatividad ambiental, conozcan el procedimiento administrativo en materia ambiental para reconocer los derechos y obligaciones que les otorga e impone la legislación ambiental en México.

De igual importancia, es preciso identificar los factores que infieren en la aplicación de la normatividad mexicana en materia ambiental para ofrecer alternativas al cumplimiento efectivo de la ley ambiental.

Esta inquietud fue el motivo que nos llevó a realizar el presente estudio jurídico relativo al Procedimiento Administrativo contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El estudio consta de cuatro capítulos.

El primer capítulo de “Marco teórico” se establecen una serie de precisiones y delimitaciones correspondientes a la actividad administrativa del Estado; toda vez que es importante entender el concepto del Estado y su función pública como una realidad

jurídica; asimismo, analiza el acto administrativo, su concepto, su categoría como especie del acto jurídico en general, sus elementos y requisitos, sus efectos y las causas de extinción como parte de la actividad administrativa del Estado; y posteriormente explica el procedimiento administrativo en general para identificar los diversos procedimientos administrativos regulados en la LGEEPA.

El Capítulo Dos estudia “El Procedimiento Administrativo en el ámbito federal”; establece la diferencia entre proceso y procedimiento, para identificar el procedimiento que sigue un acto administrativo en concreto, determinando la clasificación, sujetos, características, requisitos y formalidades esenciales, la notificación, así como las formas de terminación del mismo; por otra parte, se aborda el marco jurídico, analizando las bases constitucionales, las leyes reglamentarias, así como la competencia de las autoridades federales que conocen de dicho procedimiento; para finalizar, ubica los medios de impugnación, así como el Juicio de Amparo en materia administrativa.

El Procedimiento Administrativo contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el tema que tratamos en el Capítulo Tercero; inicia con la exposición de los conceptos básicos de derecho ambiental y su marco jurídico; asimismo, ofrece un panorama general del procedimiento administrativo ambiental estableciendo su clasificación, formalidades esenciales y las partes que intervienen en el mismo. Es preciso hacer notar que dentro de la clasificación del procedimiento administrativo en materia ambiental definimos los diversos tipos de procedimiento que encontramos dentro de la LGEEPA, enunciando los mismos para estar en posibilidad de desarrollarlos posteriormente. De igual manera, se analizan los medios de impugnación, así como el Juicio de Amparo para la materia ambiental.

Finalmente, el capítulo cuarto presenta la *diversificación del procedimiento administrativo ambiental* en función de los fines de la normatividad ambiental; estudia todos y cada uno de los procedimientos contenidos en la LGEEPA, para tener elementos suficientes y así proponer modificaciones a la misma, ofreciendo una propuesta para la creación de “Un Título Especial de Procedimiento Administrativo en la LGEEPA”.; por otra parte, propone la creación de un arbitraje para coadyuvar en la aplicación de la norma jurídica ambiental dentro del procedimiento administrativo determinando los principios básicos que deberán regir el establecimiento de un procedimiento arbitral dentro de la LGEEPA, como medio para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de la ley ambiental; así como la necesidad de promover la participación social en la creación y aplicación de las normas jurídicas en materia ambiental.

Es preciso hacer mención que al término del presente trabajo se encuentra en estudio ante el Poder Legislativo una Iniciativa de Ley por la cual se pretende devolver al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto su anterior denominación de Tribunal Fiscal de la Federación como las atribuciones que tenía antes de la Reforma de Diciembre del año 2000, lo cual por no ser legislación vigente y aplicable a la fecha de terminación del presente trabajo, no pudo ser materia del mismo, pero se tiene la esperanza de que las modificaciones que se realizarán en este aspecto sirvan para hacer de la impartición de justicia en México, una acción pronta y expedida en beneficio de todos nosotros. Es preciso hacer mención que al término del presente trabajo se encuentra en estudio ante el Poder Legislativo una Iniciativa de Ley por la cual se pretende devolver al ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto su anterior denominación de Tribunal Fiscal de la Federación como las atribuciones que tenía antes de la Reforma de Diciembre del año 2000, lo cual por no ser legislación vigente y aplicable a la fecha de terminación del presente trabajo, no pudo ser materia del mismo, pero se tiene la esperanza de que las

modificaciones que se realizarán en este aspecto sirvan para agilizar y mejorar la impartición de justicia en México en beneficio de todos nosotros.

Si este trabajo puede aportar algunos elementos para propiciar una impartición de justicia administrativa pronta, expedita y equitativa, habrá cumplido su cometido.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO

Para abordar el estudio del procedimiento administrativo regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), es necesario primero establecer una serie de precisiones y delimitaciones correspondientes a la actividad administrativa del Estado. Por ello, es importante entender el concepto de Estado y su función pública como una realidad jurídica; analizar el acto administrativo, su concepto, su categoría como especie del acto jurídico en general, sus elementos y requisitos, sus efectos y las causas de extinción como parte de la actividad administrativa del Estado; y finalmente explicar el procedimiento administrativo en general para identificar los diversos procedimientos administrativos regulados en la LGEEPA.

#### 1.1. EL ESTADO Y SU FUNCIÓN PÚBLICA.

##### **El Estado**

Como inicio en el estudio del tema que nos ocupa, es preciso establecer que el Estado es definido por Miguel Acosta Romero *como la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.*<sup>1</sup>

Del concepto anterior, podemos apreciar que el Estado se conforma de un conjunto de elementos a saber:

1. Un conjunto de individuos que forman **la sociedad**, que es lo que se denomina el elemento poblacional del Estado.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 12ª edición actualizada. México, 1995. Pág. 60

2. El **territorio**, que constituye la realidad física geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. A su vez, el territorio se compone de: la superficie terrestre del planeta, el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, el subsuelo, el espacio superestante y el mar patrimonial o zona económica exclusiva.
3. La **soberanía** que es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado.
4. Un **orden jurídico** que se refiere a la regulación de las relaciones intersubjetivas humanas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las Entidades Federativas y el de los Municipios.
5. Los **órganos de gobierno**, a través de los cuales el Estado ejerce su soberanía y poder; y para su ejercicio se divide en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Estado puede revestirse de diversas formas en su estructura y actividad política, por lo que es necesario diferenciar la forma de Estado y la forma de Gobierno.

La **forma de Estado** se refiere al todo del Estado, esto es a la estructura jurídico-política que adopta el estado soberano en su que hacer diario y en su estructura jurídica. Como ejemplo de formas de Estado encontramos a la Monarquía y la República. “En el caso de México, la forma de Estado es una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente en su interior, pero unido en una federación.”<sup>2</sup>

La **forma de Gobierno** sólo se refiere a una parte del todo del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí. Como formas de Gobierno encontramos al régimen parlamentario y presidencial.

---

<sup>2</sup> Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, la forma de Gobierno es de tipo Presidencial y el gobierno de la Federación está constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas también tienen esta distribución). Es importante señalar, que en nuestro país es el Poder Ejecutivo el que acapara en una mayor cantidad las funciones de Gobierno, esto debido a que es el encargado de soportar la organización del Estado en lo que se refiere a la distribución y administración de los recursos que se obtienen. En efecto, las actividades administrativas del Estado abarcan desde servicios estatales esenciales (defensa, seguridad interior, hacienda, etc.) hasta actividades privadas autorizadas (profesiones, notarías y corredurías públicas, entre otras).

Para efectos de nuestro análisis, interesa sobre todo estudiar la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, ya que es el encargado de emitir los actos de autoridad derivados de su función administrativa en el ejercicio de su potestad pública.

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por un conjunto de órganos que reciben el nombre de *“Administración Pública, que es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a. elementos personales; b. elementos patrimoniales; c. estructura jurídica; y d. procedimientos técnicos.”*<sup>3</sup>

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él.

---

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría .. op cit.* Pág. 96.

Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En ese sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados, de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La administración Pública, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene una disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello ha tratado de buscar formas de organización que respondan a las necesidades del país en un momento determinado. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades mercantiles y empresas de Estado.

Para el caso que nos ocupa la forma de organización donde se desarrolla el procedimiento administrativo, compete a la forma de organización administrativa centralizada, es decir a la Administración Pública Centralizada.

### **Función Pública del Estado.**

El Estado como estructura jurídico administrativa tiene como fin el bien común. En ese sentido, la función pública que realiza el Estado está encaminada a perseguir ese bien común. Ahora bien, dentro de la función pública, encontramos una serie de actividades administrativas, dentro de las cuales se destacan la realización de actos administrativos en el ejercicio de la potestad pública para satisfacer el interés general.

En la función pública del Estado se desarrollan un cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas por el constante desarrollo de la vida social, que exige la satisfacción de los nuevos imperativos que van surgiendo en su papel organizador de la sociedad y que se ve obligado a afrontar mediante la prestación de los servicios a gran escala o bien con el cumplimiento de actividades que en sí mismas le son privativas.

Por otra parte, el Estado tiene una personalidad jurídica, la cual se manifiesta de dos maneras: como un ente soberano cuando tiene relaciones con otros estados y con los particulares en calidad de autoridad; y otra, cuando entra en relaciones con los particulares para celebrar actos de derecho privado.

#### **1.1.1. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SU EXPANSIÓN Y SECTORES A LOS QUE SE ORIENTA.**

Es preciso determinar que la **Actividad del Estado** es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del Poder u órgano del Estado que la realice.<sup>4</sup> Esta actividad estatal persigue la satisfacción de necesidades colectivas de inaplazable realización y cristaliza el ejercicio de la función estatal. En efecto, la función administrativa tiene por misión traducir en la realidad social, las decisiones tomadas por un órgano de mando.

La actividad de la Administración Pública está íntimamente relacionada con conceptos como atribuciones, funciones, actos, cometidos y poder jurídico. Los

conceptos de **atribuciones, funciones y cometidos** *corresponden a áreas de la actividad del Estado que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico y por ideas filosóficas, políticas y sociales de los gobernantes. La función es el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado. Por poder jurídico o competencia entendemos las facultades que otorgan las normas jurídicas a un órgano del Estado.*

Entre las múltiples actividades que realiza el Estado, encontramos las siguientes:

- Servicios estatales esenciales: Defensa, seguridad interior, hacienda, justicia y relaciones exteriores.
- Servicios públicos (agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, transporte, mercados, rastos, etc.)
- Servicios sociales, salubridad, asistencia y seguridad social en todas las áreas.
- Servicios económicos (explotación de recursos naturales estratégicos)
- Dominios concurrentes (educativas, sanitarias, comercio e industria)
- Actividades privadas autorizadas (profesiones, notarias y corredurías públicas, agencias aduanales, cámaras y confederaciones de comercio y de industria, etc.), etc.
- Actividades relativas a la conservación, preservación, restauración y protección de los recursos naturales, así como el control y prevención de la contaminación del medio ambiente.

Los anteriores sectores no pueden considerarse limitativos, ni exhaustivos, ya que la actividad de la Administración Pública es cambiante y puede entrañar un mayor contenido en algunos casos, o restringirlo en los menos.

Para el desarrollo de la actividad administrativa funcional, los órganos que integran ese sector realizan una serie de actos que pueden ser, o bien operaciones materiales, o actos jurídicos.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*. Pág. 612.

### 1.1.2. DISTINCIÓN ENTRE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS, JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS.

Como ya apuntamos, la *función pública* que realiza el Estado está encaminada a perseguir el bien común. Dentro de la función pública, encontramos una serie de actividades dentro de las cuales se destaca la realización de actos que emanan de los órganos estatales en el ejercicio de su potestad pública para satisfacer el interés general.

Tomando un criterio general, de acuerdo al órgano estatal que emite el acto, los actos pueden ser legislativos, judiciales y administrativos. “Este criterio deriva del principio tradicional de que a cada Poder corresponde una función y a cada función, una clase específica de actos, siguiendo la división de poderes.”<sup>5</sup> Sin embargo, cada Poder realiza diversos actos que no son considerados propiamente en el ejercicio de su potestad pública; para aclarar esta cuestión, intentaremos establecer la distinción entre los actos administrativos y los jurisdiccionales que son creadores de situación jurídica individual.

Para el caso de actos jurisdiccionales, para que exista la actuación del juez, es necesaria la existencia previa de un litigio, de una controversia de derechos, salvo en los casos excepcionales de jurisdicción voluntaria. La *sentencia judicial* es creadora de situación jurídica concreta, su finalidad es resolver un determinado conflicto, reconociendo el derecho aplicable.

La actividad administrativa es constante, diaria y sin interrupción, actúa en forma permanente, satisfaciendo las necesidades sociales, sin que exista siempre un conflicto previo que resolver. Los actos jurídicos de la Administración Pública, generalmente, son creadores de una situación jurídica general o concreta y su finalidad es cumplir con los cometidos del Estado en todas las diversas ramas de la Administración.

---

<sup>5</sup> *Ibidem.* Pág. 621.

Podría decirse que lo normal es que el acto legislativo sea creador de situación jurídica general, el judicial resuelva controversias creando situación jurídica concreta, y el administrativo, realizaría todo lo que no fuera legislar o sentenciar, de donde resultaría un criterio, por exclusión, que abarcaría actos creadores de situación jurídica general y a la vez también actos creadores de situaciones jurídicas concretas. Precisemos: en el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aún tratándose de contratos y convenios. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. El juez no decide si dicta o no dicta sentencia, pues siempre tiene que actuar en ese sentido, es decir, resolver la controversia.

## 1.2. TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

*Los actos jurídicos ocupan un lugar esencial dentro del derecho. En este apartado, expondremos los principios teóricos del acto administrativo, no sin antes definir al acto jurídico y hacer una distinción entre hecho y acto jurídico, para ubicar al acto administrativo como una especie del acto jurídico en general. En efecto, el entendimiento del acto administrativo nos facilitará la comprensión de la actividad administrativa del Estado, para de ahí partir al análisis del procedimiento administrativo.*

### 1.2.1. CONCEPTO DE ACTO JURÍDICO. DISTINCIÓN ENTRE HECHO Y ACTO JURÍDICO.

La Doctrina Civilista entiende por **acto jurídico** *la manifestación de la voluntad, reconocida por la norma jurídica, que tiene por objeto producir consecuencias*

*derecho consistentes en la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones.*<sup>6</sup>

Por su parte, tratadistas de Derecho Administrativo como Miguel Acosta Romero define al **acto jurídico**, como *una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derechos, con la manifesta intención que se realicen esos efectos.*<sup>7</sup>

El Derecho Civil define al **hecho jurídico** (en estricto sentido) *como el acontecimiento que menciona la norma jurídica y que al realizarse produce consecuencias de derecho consistentes en la creación, transmisión, modificación o extinción de las obligaciones, sin requerir para la producción de esas consecuencias de la intención de crearlas.*<sup>8</sup>

En Derecho Administrativo Miguel Acosta Romero ha definido el **hecho jurídico** *como un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho; es decir, hechos materiales de los que se derivan consecuencias jurídicas, aclarando que en los hechos del hombre no interviene su voluntad para producir esas consecuencias jurídicas.*<sup>9</sup>

En efecto, la distinción entre ambos conceptos radica en que el acto jurídico manifiesta la voluntad del hombre con la intención de producir consecuencias jurídicas, en cambio en el hecho jurídico *no interviene su voluntad para producir tales consecuencias* En los actos jurídicos la ley se sirve de la voluntad para la creación de las obligaciones, en cambio, en los hechos jurídicos, en sentido estricto, la ley crea

<sup>6</sup> Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, Tomo I: Introducción y Personas. Octava Edición. Concordada con la Legislación Vigente por la Licenciada Adriana Rojina García. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 291.

<sup>7</sup> Acosta Romero Miguel, *et. al. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 15.

<sup>8</sup> García, Trinidad *Apuntes de Introducción al estudio del Derecho*. Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1959. Pág. 157.

<sup>9</sup> Acosta Romero Miguel, *et. al Op cit* Pág.15.

directamente a la obligación y prescinde de la voluntad, además la voluntad por sí sola no crea obligaciones pues solamente las crea cuando la ley le reconoce la potestad de crearlas.

### 1.2.2. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

De la diversa gama de actos jurídicos que realiza la Administración Pública, sólo nos interesan aquellos realizados en ejercicio del poder público y que constituyen su manera ordinaria de actuar, pues los actos que ésta lleva a cabo, y que se regulan por el derecho privado, no nos interesan ya que implican una actividad en principio idéntica a la de los particulares.

El **acto administrativo** es definido por Miguel Acosta Romero como *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.*<sup>10</sup>

El acto administrativo es distinto a los demás actos jurídicos considerando que:

- Es **unilateral**, pues proviene de un órgano del Estado, un órgano de la Administración Pública competente para expedirlo; dicha competencia es otorgada por las disposiciones de carácter general que lo rigen;
- La **manifestación de esta voluntad** se da en ejercicio del **poder público**, entendido éste como *la facultad de crear unilateralmente e imponer efectos jurídicos (derechos y obligaciones)*<sup>11</sup>, lo que implica que el acto está fundado en Derecho. Este aspecto es de gran relevancia dado que nos encontramos en un Estado de Derecho, donde el principio de legalidad es la base de toda la actuación estatal y en de manera esencial, el acto administrativo requiere para su concepción de la presunción de legalidad.

<sup>10</sup> Ibidem Pág. 17.

<sup>11</sup> Boquera Oliver, José María. *Derecho Administrativo*. V. I. Octava edición. Civitas. Madrid, 1991. Pág. 84.

- Como **acto jurídico**, puede tener cualquiera de las siguientes *consecuencias*: crear, modificar, transmitir, establecer, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.
- Es generalmente **ejecutivo**, porque tiene en sí la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades administrativas su cumplimiento en forma coactiva, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello. No obstante, existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.
- Persigue el **interés general**, pues la acción administrativa no puede perseguir otro interés que el de la colectividad.

### 1.2.3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO.

Existen diversas opiniones en la doctrina respecto a cuáles son los elementos del acto administrativo. Por nuestra parte, seguiremos el criterio que considera como elementos del mismo únicamente a:

1. Sujeto;
2. Manifestación externa de la voluntad;
3. Objeto; y
4. Forma.

#### 1.2.3.1. Sujeto.

Como sujetos tenemos al órgano administrativo (sujeto activo), como creador del acto, y al administrado (sujeto pasivo), a quien va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal. En el órgano administrativo la noción que corresponde analizar es la de la competencia y en el administrado la de capacidad.

El sujeto activo del acto administrativo debe ser competente, entendiendo la **competencia** como *la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los*

*órganos de la Administración Pública el orden jurídico.*<sup>12</sup> La competencia obedece a criterios de territorio (los órganos del Estado y las unidades administrativas pueden clasificarse en federales, locales y municipales); y de materia (en razón de las materias que manejan las unidades administrativas).

La capacidad del sujeto pasivo se refiere a la facultad del mismo para ser receptor de los actos potestativos del órgano administrativo, por lo que puede ser sujeto de derechos y obligaciones que le impone el órgano administrativo a través de la emisión de un acto administrativo en concreto.

#### **1.2.3.2. La manifestación externa de la voluntad.**

La manifestación de la voluntad del órgano administrativo debe exteriorizarse de manera perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente. Esta voluntad debe ser libre y espontánea, no debe estar viciada por error, dolo, violencia y estar dentro de las facultades que la ley le otorga al órgano de la administración que lo expide.

#### **1.2.3.3. Objeto.**

El objeto o contenido del acto no es otra cosa más que el efecto jurídico que produce el acto, la relación o la situación jurídica que el acto constituye, modifica, extingue o declara.

El objeto se divide en:

- Directo o inmediato, y
- Indirecto o mediato.

El **objeto directo** es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo en la materia en que tiene competencia.

El **objeto indirecto** será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

---

<sup>12</sup> Acosta Romero Miguel, *et. al op. cit.* Pág. 23.

El objeto debe ser posible física y jurídicamente, debe ser lícito y debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

#### 1.2.3.4. La forma.

La forma viene a ser la envoltura material externa en la que se plasma el acto administrativo para el efecto de que puede ser apreciada a través de los sentidos. “En derecho la forma tiene una importancia capital ya que en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto”.<sup>13</sup>

La forma puede adoptar diversas variantes: la regla general es la forma escrita, acuerdos, decretos, oficios, notificaciones, etc.; sin embargo también puede ser verbal o de señales como un semáforo; en otros aspectos, se observa el uso del fax.

#### 1.2.4. MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE SUS ELEMENTOS.

Existe doctrina que sostiene que el motivo y la finalidad son elementos estructurales del acto administrativo. Para los efectos del presente estudio hemos considerado a estos conceptos como requisitos o modalidades del acto administrativo, porque en ausencia de uno o ambos, el acto administrativo existe por sí mismo. En ese sentido, el motivo puede ser previo a la voluntad, al objeto y al acto mismo; y la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto. Por otra parte, es importante mencionar que el orden jurídico mexicano no reconoce estos conceptos como elementos del acto administrativo, embargo, algunas veces los regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades.

##### 1.2.4.1. Motivo.

Gabino Fraga nos dice que “*el motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.*”<sup>14</sup> En efecto, el motivo son las circunstancias de hecho y

<sup>13</sup> *Ibidem* Pág. 28.

<sup>14</sup> Gabino Fraga. *Derecho Administrativo* 32ª. Ed. Porrúa, México, 1993, No. 321. Pág. 270.

derecho que preceden y preparan al acto administrativo. Por ejemplo, para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, que son el motivo para su otorgamiento.

#### **1.2.4.2. Finalidad.**

Toda finalidad se desarrolla con base a un fin, y la actividad de la administración responde a un fin de interés público. En ese sentido, la finalidad que debe perseguir el acto administrativo es el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con el cumplimiento de una potestad, que en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello. La persecución por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales ha dado lugar a lo que se conoce como desviación de poder, siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos.

#### **1.2.5. CONCEPTOS QUE NO CONSTITUYEN NI ELEMENTOS NI REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

El mérito y la oportunidad no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo, toda vez que son circunstancias subjetivas y psicológicas que forman parte del mismo.

##### **1.2.5.1. El mérito.**

Es la conveniencia y utilidad derivadas del acto que el órgano administrativo obtiene con su emisión para el interés general. El mérito del acto administrativo es un concepto, más amplio que el de finalidad y no debe confundirse con el de legitimidad, que es de mayor importancia.

##### **1.2.5.2. La oportunidad.**

Supone un principio del acto administrativo que está vinculado con la responsabilidad del acto administrativo. En ese sentido, la oportunidad es una noción de conveniencia

que tiene lugar cuando hay una adherencia plena a la ley en los casos de la potestad discrecional y la misma no puede ser fiscalizada por el juez. La oportunidad sólo puede apreciarla la propia administración.

#### 1.2.6. LA COMPETENCIA, LA FORMA ESCRITA, EL MOTIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL MISMO.

La Garantía de Legalidad y Seguridad Jurídica consagrada en el artículo 16 de la Constitución dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.<sup>15</sup> En efecto, cuando la autoridad administrativa emite un acto administrativo que va dirigido a los particulares y limita su esfera jurídica, debe reunir ciertos requisitos:

1. Ser emanado de una *autoridad competente*.
2. Adoptar la *forma escrita* en el que se establecen las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y la firma autógrafa del funcionario competente.
3. La *fundamentación legal*, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
4. La *motivación* consiste en que la autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

#### 1.2.7. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Antes de precisar los efectos del acto administrativo, es necesario hacer la distinción entre acto perfecto y acto eficaz. El **acto administrativo perfecto** es *aquel que está completamente formado, sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y tienen una existencia jurídica plena*. Por **acto eficaz** se entiende

---

<sup>15</sup> Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*aquel que se realiza jurídica y materialmente.* <sup>16</sup> Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, el acto administrativo no tenga eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto.

Ahora bien, los efectos del acto administrativo pueden ser:

- Directos
- Indirectos

**Los efectos directos** serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho.

**Los efectos indirectos** son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligación de naturaleza personal e intransmisible. Asimismo el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento.

Respecto a los efectos frente a terceros, el acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares.

En Derecho Administrativo se entiende por terceros:

1. Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
2. Aquel que tiene un interés jurídico, directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. *et. al. Ley Federal... op. Cit.* Pág. 45.

### 1.2.8. LA FALTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN.

El silencio administrativo es falta absoluta de acto y no falta de forma como aseveran algunos autores, pues se entiende que la abstención de la Administración Pública, con su silencio, es la negación misma de la actuación o acto administrativo y que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad<sup>17</sup>, a la que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos que pueden ser:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular; en este caso se ha estimado que sería muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo.
2. Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

Por otra parte, es necesario hacer una distinción entre silencio administrativo y derecho de petición.

El artículo 8º Constitucional ordena que los funcionarios y empleados públicos respeten el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y que a toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, el cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. El contenido del derecho de petición obliga a la autoridad a una contestación en breve término, pero no supone una negativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta, es decir, la autoridad está obligada a contestar;

---

<sup>17</sup> Margán Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de iligitimidad. 5ª edición. Editorial Porrúa. México 1995.

en el supuesto de que la autoridad no conteste, no se configura el silencio de la Administración, sino más bien una violación de una garantía constitucional. Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que las garantías del Artículo 8º constitucional tiende a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.<sup>18</sup>

Ahora bien, el silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad; sin embargo, sus consecuencias jurídicas son diferentes. El silencio administrativo es la denuncia simple del silencio de una autoridad, es decir la falta de respuesta a una instancia o petición, denuncia que provoca como efecto, lisa y llanamente que se comine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin eludir ni aplazar su solución, misma que deberá comunicar formalmente al interesado.

En tanto que la negativa ficta refiere a que transcurrido determinado plazo sin que se notifique la resolución, ante una petición del interesado, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente y éste queda facultado para interponer los medios de defensa legales para combatir esa presunta negativa. El efecto principal del juicio que se instaure, es que la autoridad debe dar los fundamentos de dicha negativa en su contestación a la demanda.

### 1.2.9. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los actos administrativos pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración y el cumplimiento será la ejecución voluntaria o forzosa, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración<sup>19</sup>.

Ahora bien, los actos administrativos pueden extinguirse por diferentes medios que pueden ser:

- Normales
- Anormales

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Jurisprudencia y Precedentes relativos al artículo 8º Constitucional. Editorial Porrúa. México 1983. Pág. 86.

<sup>19</sup> *Idem*. Pág. 89

Los **medios normales** de extinción del acto administrativo se llevarán a cabo mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. En efecto, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

Como medio normales encontramos:

- a. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;
- b. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, como licencias, permisos, temporales, concesiones, etc.

Por otra parte el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamaremos **anormales**, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hace ineficaz. Entre ellos encontramos:

1. Revocación administrativa;
2. Rescisión;
3. Prescripción;
4. Caducidad;
5. Término y condición;
6. Renuncia de derechos;
7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y
8. *Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.*

La **revocación administrativa** es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo, perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad<sup>20</sup>. Como principios, encontramos que es un acto unilateral de la Administración Pública, en él no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos; sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo.

La **rescisión** consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte; sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios<sup>21</sup>.

La **prescripción** es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso<sup>22</sup>.

La **caducidad** es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo<sup>23</sup>.

El **término** es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico; éste puede ser suspensivo o extintivo, el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La **condición** es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el

---

<sup>20</sup> Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 5ª edición. Edición Porrúa. México. 1988. Pág. 46

<sup>21</sup> Acosta Romsro, Miguel. *Ley Federal de Procedimiento ...* Pág. 67.

<sup>22</sup> *Idem*

<sup>23</sup> *Idem*. Pág. 68

término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo<sup>24</sup>.

La **renuncia de derechos** constituye también un modo anormal de extinguir el acto administrativo, bajo las siguientes circunstancias:

- a. Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- b. Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c. Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia<sup>25</sup>.

Las **irregularidades e ineficacias del acto administrativo** surgen por la ausencia de elementos de existencia (consentimiento y objeto) y elementos de validez (capacidad, ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma), que trae como consecuencia la nulidad del acto administrativo; esto se equipara a lo que en Derecho Civil se conoce como nulidad del acto jurídico<sup>26</sup>.

En efecto, ello quiere decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.* Pág. 69

<sup>26</sup> *Idem.*

En ese orden de ideas, cuando al acto administrativo le falta alguno de sus elementos, o éstos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o *no se dan tal como lo previene la ley, provocan que el acto sea irregular, padecería una mala conformación en su estructura o en sus requisitos y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial, o total, de efectos del acto.*

Ahora bien respecto de la falta de acto o de los elementos del acto administrativo o de su mala conformación, encontramos que:

- a).- *Falta de sujeto.*- Acarrea la falta de acto administrativo, ya que sin éste no habrá posibilidad de emitir el acto; en este caso sí pudiera hablarse de inexistencia. Cuando el sujeto es incompetente la falta de efectos será total o parcial dependiendo de su grado de incompetencia.
- b).- *Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.*- En este supuesto la falta de voluntad acarreará ineficacia completa del acto; para el caso de vicios de la voluntad podrá modificarse en algunos casos, siempre que así lo prevenga la ley.
- c).- *Falta de objeto.*- Esta acarreará la ineficacia total del acto administrativo; la ilicitud en el objeto también acarrearía que el acto se deje sin efectos.
- d).- *Falta de forma.*- La falta de las formas previstas por la ley acarrea ineficacia total o parcial según lo determinen las leyes que exigen la forma.
- e).- *Falta de motivo.*- Generalmente no provoca la ineficacia inmediata del acto y puede ser anulado posteriormente por la misma autoridad que lo emitió, por la autoridad superior, o por los tribunales federales en materia de amparo, cuando se alegue la falta de motivación de un caso que viole las garantías individuales del particular.
- f).- *Falta de oportunidad.*- No es causa de ineficacia del acto y su apreciación y prueba resulta muy difícil, pues es subjetiva y posterior a la realización del acto.
- g).- *Falta de finalidad.*- No es causa de ineficacia debido a que solo puede apreciarse a posteriori; en México solo es causa de anulación del acto administrativo, cuando se le identifica con la figura de desvío de poder.

**La extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo<sup>27</sup>**, es una forma anormal de extinción del acto administrativo, el cual consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo en los que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades en los procesos respectivos.

Es importante aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades o ineficacias, con motivo de irregularidades del acto administrativo, sino que también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad en cuyo caso la sentencia declara sin efectos el acto por estas circunstancias en un caso concreto.

---

<sup>27</sup> *Idem* Pág. 70

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO FEDERAL

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO FEDERAL

#### 2.1. Diferencia entre proceso y procedimiento.

El acto administrativo debe sujetarse a un procedimiento determinado y no a un proceso, como en ocasiones se afirma; por ello, es importante establecer la diferencia entre proceso y procedimiento para identificar el procedimiento que sigue un acto administrativo en concreto

Generalmente proceso y procedimiento se utilizan como sinónimos; sin embargo, son conceptos diferentes como veremos a continuación. La distinción entre tales conceptos es un tema fundamental de la Ciencia Procesal, no solo desde un aspecto meramente teórico, sino también teniendo en cuenta implicaciones concretas y prácticas de la distinción; conviene sin embargo evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

Cipriano Gómez Lara define al **proceso** como un conjunto complejo de actos del Estado que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.<sup>28</sup> Otros autores entienden al **Proceso** como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso* Octava Edición. Editorial Harla. México, 1990. Pág. 122.

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 258.

Por su parte, por **Procedimiento** entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.<sup>30</sup> En efecto, el procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en ese sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc.

De lo anterior, podemos apreciar que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Luego entonces, la diferencia consiste en que en el primero hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el segundo es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

## 2.2. Concepto de procedimiento administrativo.

García Oviedo dice que el **procedimiento administrativo** lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la Administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.<sup>31</sup>

Por su parte, Acosta Romero estima que **procedimiento administrativo** es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas.<sup>32</sup> En los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o un permiso, pagar un impuesto, o solicitar que se

---

<sup>30</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op. cit* Pág. 277.

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel. *et al* Pág. 76.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

determine el monto de éste; o tramitar concesiones, registro de patentes o marcas, o cualquier tipo de peticiones regladas.

Aunque el trabajo que nos ocupa se refiere única y exclusivamente al procedimiento administrativo en el ámbito Federal, es pertinente mencionar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define, en su artículo 2º fracción XXII, al **procedimiento administrativo** como el “conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”<sup>33</sup>

### 2.3. Clasificación del procedimiento administrativo.

Considerando que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución, la serie de pasos en que se concreta la actuación administrativa recibe diversos nombres de acuerdo a la etapa procedimental en que se encuentra. En efecto, existe el *procedimiento interno* y *procedimiento externo*, *procedimiento previo* y *procedimiento de ejecución*; *procedimiento de oficio* y *procedimiento a petición de parte*.

#### **Procedimiento interno y externo.**

El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa, entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior ejecución, que también puede ser interno o externo.

---

<sup>33</sup> Acosta Romero Miguel *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 359.

El procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

#### **Procedimiento previo y de ejecución.**

Existen actos administrativos que requieren procedimiento previo, como en el caso de la expropiación, donde es necesario realizar estudios urbanos y económicos para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, por ejemplo los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento.

#### **Procedimiento de oficio o a petición de parte.**

El procedimiento de oficio, será aquel que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte, aquél que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

La actuación administrativa se desarrolla en un sin número de materias y el procedimiento administrativo, a su vez, abarca muchas ramas del derecho, por lo que es muy difícil que una sola ley regule este procedimiento en todos sus aspectos; por ejemplo, son diferentes el procedimiento en materia de migración, que en materia aduanera, o bien fiscal, etc. Por lo tanto, habría que atender a las peculiaridades de la materia y a las necesidades prácticas para determinar el procedimiento administrativo.

No obstante lo anterior, es importante resaltar, que el procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa.

#### **2.4. Sujetos en el procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco debe ajustarse a formalidades determinadas cuando no sean estrictamente indispensables. Los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo, varían de acuerdo al tipo de procedimiento que se está ventilando para producir o ejecutar un acto administrativo en particular.

No obstante, que en el origen de un procedimiento administrativo inicialmente sólo interviene la administración pública y, en su caso, un particular que ve afectada su esfera jurídica; la diversidad de procedimientos administrativos ocasionan la participación de diferentes sujetos en las distintas etapas procedimentales, así como la complejidad que se va presentando en el mismo.

#### **2.5. Características y requisitos del procedimiento administrativo.**

La gestión de la Administración tiene las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

El procedimiento en el que intervengan los particulares debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son:

1. Que sea por escrito,
2. Fundado y motivado y que dé al particular la garantía de audiencia,

3. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso,
4. Por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma ley hay designado para cada caso.

Cuando se trata de actos que no afectan los derechos de los particulares, diversos autores consideran que no es necesario llenar la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 constitucional la cual establece que “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Sin embargo, nosotros estimamos importante señalar que aunque el acto administrativo no interfiera en la esfera jurídica de un particular debe reunir los requisitos mínimos establecidos en la propia ley como son: a). Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello; b). Adoptar la forma escrita en el que se consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación y suscrito y firmado por el funcionario competente.

Cuando se trata de actos que sí lesionan a un particular en especial, la garantía de audiencia reviste aún mayor importancia porque el particular tiene, contra el acto administrativo que lo afecte, una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho. En efecto, es conveniente otorgarle audiencia, sin que esa audiencia sea una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa.

Además de lo anterior, se considera que el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados, se integra por una serie de derechos como son:

1. El derecho a la competencia;
2. El derecho a la forma;

3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Que derivan del principio establecido en el Artículo 16 Constitucional, en el cual se establece que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por la primera que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

## **2.6. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo debe satisfacer ciertas formalidades esenciales, sobre todo cuando afecte al particular, ya que así lo dispone el segundo párrafo del Artículo 14 de la Constitución. Sin embargo, cuando se trate de actos de gestión, que no lesionen intereses de los particulares, no hay necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad. De manera expresa nuestra Constitución Política establece las garantías de audiencia y legalidad que deben de ser respetadas a favor de los ciudadanos.

El maestro Andrés Serra Rojas ha definido el principio de legalidad como *la base general para la actuación del poder público. Reconocido por la Constitución, es objeto de confirmación por los titulares del Poder Ejecutivo Federal, que en esta forma comprometen su actuación ante la opinión pública y le dan seguridad de no apartarse del orden jurídico imperante.*<sup>34</sup>

En otras palabras, el principio de legalidad que gobierna la acción de la administración pública entraña que el funcionario debe aplicar la ley, interpretándola

y ajustando sus actos al mandato legal, sobre todo cuando con sus actos afecta intereses particulares.

Gabino Fraga indica que el principio de legalidad es uno de los derechos fundamentales del hombre y que implica el derecho a la forma, competencia, motivo, objeto y *fin prescritos por la ley, por lo que en consecuencia, de conformidad con lo que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario también que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.*

Cabe hacer notar que la administración pública es manejada por personas físicas que en ocasiones, de manera voluntaria o involuntaria, pueden incurrir en error, dando *como consecuencia perjuicio y lesión en los derechos, bienes o intereses legítimos de los particulares, los cuales deben de ser reparados.* Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración pública, la doctrina y la legislación han reconocido medios de defensa a favor de los administrados, de los cuales hablaremos con posterioridad.

Finalmente cabría señalar que de manera expresa el artículo 16 Constitucional faculta a la autoridad administrativa *para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse únicamente de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*

---

<sup>34</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo Quinta edición. Ed Porrúa. México, 1992. Pág. 303.

Las formalidades esenciales del procedimiento no podemos señalarlas de una manera específica, por la diversidad enorme de procedimientos que hay en la Administración, ya que en materia administrativa, hay tantos procedimientos como leyes o reglamentos existen. En efecto, las formalidades esenciales del procedimiento serán todos aquellos actos necesarios e indispensables establecidos por cada ley o cada reglamento para que se conforme regularmente el acto administrativo.

Estas formalidades consistirán en:

1. Reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto; y
2. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo.

En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 3° los requisitos mínimos que debe reunir el acto administrativo para su conformación, los cuales consisten en:

1. Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
2. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable, preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar y previsto por la ley;
3. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que pueda perseguirse otros fines distintos;
4. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos que la ley autorice otra forma de expedición;
5. Estar fundado y motivado.
6. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la propia ley.

7. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto;
8. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
9. Mencionar el órgano del cual emana;
10. Ser expedido sin que medie error, respecto a la referencia específica de identificación del expediente documentos o nombre completo de las personas;
11. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
12. Tratándose de actos administrativos deba notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.
13. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y
14. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las parte o establecidos por la ley.

Además de lo anterior, es importante agregar que otras formalidades que deben ser observadas son las siguientes:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue también;
6. Agotada la tramitación, que se dé también la oportunidad a las partes de alegar, y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

Sin embargo, cuando la ley no señala procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento; en cambio cuando le ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un

procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes.

### **2.7. La notificación del procedimiento administrativo y sus efectos.**

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública, hace saber en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

En el Derecho Administrativo se han adoptado varias formas de notificación como la notificación personal, por correo certificado, por telegrama y por su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o bien lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

### **2.8. Formas de terminación del procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo concluye por la resolución; por la realización del acto, en su caso de que se trate del acto de ejecución ya interno o coactiva, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento.

### **2.9. El procedimiento administrativo en el ámbito Federal.**

Ahora bien, toda vez que ya hemos dejado claro que es el procedimiento administrativo, sus características, sus requisitos, sus formalidades esenciales y los

efectos de la notificación del mismo, es preciso establecer su fundamento Constitucional en materia Federal y, de esa manera, establecer si la Administración Pública se encuentra legitimada para actuar dentro de dicho procedimiento. Asimismo, es importante identificar el papel que debe desempeñar dentro del mismo, las facultades de las cuales goza, y los límites que debe respetar. Por otra parte, estableceremos las Autoridades que deberán conocer del procedimiento en materia administrativa, diferenciando en su caso, los recursos que se pueden interponer en contra de las resoluciones decretadas en los mismos.

### **2.9.1. Bases constitucionales.**

Una de las principales características del estado moderno es ser un Estado de Derecho, en el cual las autoridades gubernamentales deben quedar subordinadas a los ordenamientos jurídicos previamente establecidos. Para el caso que nos ocupa, el procedimiento administrativo encuentra su base constitucional en diversos artículos a saber:

En primer lugar, conforme al Artículo 73, Fracción XXX de nuestra ley suprema, que a la letra dice *“El Congreso tiene facultad para: ...Fracción XXX Expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

En efecto, diversos autores coinciden en el hecho de que dentro de las facultades implícitas que tiene el poder legislativo, se encuentra el fundamento para la formulación de una ley que regule el Procedimiento Administrativo en el ámbito federal, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa. Esta ley se denomina Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual será analizada posteriormente.

En segundo lugar, el Artículo 89 Constitucional que establece las facultades y obligaciones del Presidente, en su Fracción I dice que corresponde al Ejecutivo

Federal: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa en su exacta observancia”.

Por su parte, el Artículo 90 del propio texto constitucional, determina que *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.*

Asimismo, los Artículos 14 y 16 Constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad que ya analizamos anteriormente, determinan los requisitos y formalidades que deben ser observados por las Autoridades Administrativas en el ámbito de sus respectivas competencias.

### **2.9.2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), es una ley de reciente creación, cuyo objeto de creación fue, desde el punto de vista jurídico, establecer principios rectores para una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, esta ley ha recibido críticas muy severas por parte de juristas reconocidos en el Derecho Administrativo, quienes aseguran que no es posible unificar los procedimientos administrativos, dada la diversidad de materias que competen a la Administración Pública Federal.

La LFPA fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el primero de junio de 1995. Se divide en seis títulos a saber:

Título Primero: Del ámbito de aplicación y principios generales.

Título Segundo: Del régimen jurídico de los actos administrativos.

Título Tercero: Del procedimiento administrativo.

Título Cuarto: De las infracciones y sanciones administrativas.

Título Quinto: Medidas de seguridad.

Título Sexto: Del recurso de revisión.

No obstante que esta ley regula el procedimiento administrativo, su contenido va más allá, pues en su Título Segundo habla del régimen jurídico de los actos administrativos y en el Título Cuarto habla de las infracciones y sanciones administrativas. Teóricamente, desborda los límites que debiera tener una Ley de Procedimiento Administrativo, ya que el régimen jurídico del acto administrativo no es materia de procedimiento, sino de cuestión sustantiva y las infracciones y sanciones tampoco son materia que deba contener una Ley de Procedimiento, a menos de que se trataran de infracciones y sanciones a la propia ley.

Ahora bien, el procedimiento estrictamente administrativo previsto en esta ley, está contenido en los artículos del 12 al 69 que son los que regulan el procedimiento y del 83 al 96 que prevén el recurso de revisión.

El procedimiento regulado, es tanto el de oficio, como el que se lleva a cabo a petición de parte (artículo 12 y 13), pero el artículo 12 es contradictorio porque habla en general de “La Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa”. Esto está en contradicción con el artículo 1º que restringe el procedimiento a la Administración Pública Centralizada Federal y en su párrafo segundo excluye todas las materias que el propio párrafo se indican; y el artículo 2º que ordena que la ley es esencialmente supletoria.

Así tenemos que el procedimiento que regula esta Ley, es tanto el interno dentro de la Administración Pública Centralizada Federal, como externo en que intervienen los particulares.

### **2.9.3. Competencia de las Autoridades Federales en el Procedimiento Administrativo.**

De acuerdo con lo que se expuso anteriormente, existen dos sujetos en el acto administrativo, uno el sujeto activo, órgano de la administración pública federal que emite el acto administrativo, en ejercicio de sus atribuciones y de la competencia que les señala la ley a través de su titular persona física; y dos, el sujeto pasivo que puede ser otro órgano de la administración, otro ente público o un particular.

Recordemos que la Administración Pública Federal se integra por:

1. La Administración Pública Centralizada, y
2. La Administración Pública Descentralizada o Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está constituida por:

- La Presidencia de la República,
- Las Secretarías de Estado, y
- La Consejería Jurídica de la Presidencia de la República.

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal, se conforma por:

- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y
- Los fideicomisos públicos.

Si por competencia se entiende en Teoría del Derecho la atribución expresa que la ley otorga a una determinada autoridad para realizar ciertos y determinados actos, el artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no parece dar competencia a ningún órgano del Estado, pues simplemente señala “que sus

disposiciones” se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada.

La ley en su artículo 1° es totalmente imprecisa, pues solamente se refiere a la administración pública federal central, con las exclusiones que la propia ley señala. Este artículo es sumamente vago en cuanto que no determina con precisión cuál es la autoridad competente para aplicarla, en efecto, el párrafo que dice: “se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada” es totalmente impreciso, pues ésta es una generalización ya que no define qué órganos del Estado Federal la compone.

Por otra parte, la ley establece exclusiones quedando fuera de la aplicación de la Ley las siguientes materias:

- Fiscal.
- Financiera
- Responsabilidad de los Servidores Públicos
- Electoral
- Competencia Económica
- Justicia Agraria
- Justicia Laboral, y
- Ministerio Público.

No obstante, que forman parte de la Administración Pública Centralizada.

Ahora bien, por lo que refiere a la Administración Pública Paraestatal, hay que recordar que estos organismos públicos, que si bien conforman el Poder Ejecutivo, en su actuación no revisten el carácter de autoridad, sino su actuación es como la de un particular frente a otro particular, o bien frente al Estado mismo. Además, es importante señalar que estas figuras jurídicas actualmente se han reducido en número debido a las políticas económicas y de desarrollo que se han adoptado en los últimos años en nuestro país.

#### **2.9.4. Medios de impugnación en el procedimiento administrativo.**

En todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si estas son las incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares o pronunciadas sin apego a derecho. Por regla general en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, incluso en aquellos carentes de recursos reglamentados, ya que es muy difícil encontrar un proceso que no admita un medio de impugnación, es más, en muchos casos mediante otro segundo o ulterior proceso.

En materia administrativa, con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa a favor de los administrados. Así, tenemos:

- a).- El recurso administrativo.
- b).- El juicio contencioso administrativo.

##### **2.9.4.1. Recurso administrativo.**

*El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley o el reglamento establecen a favor del particular afectado en sus derechos o intereses legítimos por un acto de la autoridad administrativa, con el fin de obtener de la misma o del órgano superior en el orden jerárquico la revocación, anulación o modificación del acto lesivo. El recurso administrativo se tramita y resuelve dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa emisora del acto impugnado y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia distinta.<sup>35</sup>*

---

<sup>35</sup> Martínez Lara, Ramón. El sistema contencioso administrativo en México. Primera Edición. Editorial Trillas. México, 1990

Es preciso hacer notar que para que una resolución administrativa pueda ser materia de dicho recurso, debe de presentar alguna de las siguientes causales:

- Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive, ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.
- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada.
- Si los hechos que la motivaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas.
- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

La administración pública tiene interés de velar por el cumplimiento de las funciones que le han encomendado; sin embargo, algunos autores han estimado que los recursos que se promueven en el seno de la propia administración pública son resueltos en ocasiones como mejor conviene a sus particulares intereses, por creerlos más importantes y desligados del interés del promovente, sin importarle que su actuación implique una violación al orden jurídico vigente y perjudique directamente al administrado.

La Ley de Procedimiento Administrativo, en su Título Sexto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en los diferentes ordenamientos administrativos.

La ley en comento, regula de manera específica el recurso de revisión por medio del cual interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán interponer dicho recurso o intentar las vías judiciales correspondientes; el plazo para interponer este recurso será de 15 días ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado y del cual conocerá el superior jerárquico de éste.

Es preciso mencionar que, en contra de la opinión de muchos autores, consideramos que el recurso de revisión contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, sí es propiamente un recurso, toda vez que de conformidad con lo que establece la propia ley, éste tiende a revocar o modificar el acto impugnado cuando el es resuelto total o parcialmente a favor del recurrente, por lo que podemos afirmar que efectivamente se trata de un medio de defensa a través del cual el gobernado puede obtener la revocación del acto de autoridad y no solamente una suspensión de los efectos del mismo.

En el caso la suspensión del acto administrativo, ésta se promueve a través de otros medios de impugnación, que se encuentran regulados en la multicitada ley. Nos referimos a la nulidad y anulabilidad del acto. El primero, se da cuando existe una omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos esenciales del acto administrativo, lo cual producirá la nulidad del mismo y que deberá ser declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido. El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberá hacer constar su oposición al ejecutar dicho acto fundando y motivando tal negativa.

La anulabilidad se presenta cuando existe omisión o irregularidad en los elementos de y requisitos de validez del acto administrativo. El acto declarado anulable, se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será

subsancable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares, tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido.

Las resoluciones administrativas que derivan de la interposición de un recurso de revisión ante la propia autoridad emisora del acto administrativo que afecta al particular, se considerará definitiva cuando ya no admita ningún recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado.

Si bien es cierto que, el recurso administrativo es un medio efectivo para alcanzar un control jurídico de los actos administrativos; el juicio contencioso administrativo aparece como otro medio de impugnación autónomo procesal idóneo y eficaz para lograrlo. Este juicio queda en manos de una autoridad que se encuentra dentro de la propia administración pública, pero independiente al dictar sus resoluciones o fallos jurisdiccionales; esta autoridad se denomina tribunal contencioso, a quien corresponde restablecer el régimen de legalidad infringido por la autoridad administrativa en un acto particular.

#### **2.9.4.2. Juicio contencioso administrativo.**

El juicio contencioso administrativo *es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante una autoridad judicial, y en otros, ante autoridades administrativas independientes (dentro de la esfera del Poder Ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública.*<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Serra Rojas, Andrés. *Op Cit.* Pág. 1121.

Formalmente el juicio contencioso administrativo está constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver los litigios entre los particulares y la administración; se caracteriza cuando se origina un litigio o controversia entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto; esta conformado por los siguientes elementos:

- Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad.
- Que el conflicto haya sido provocado por un acto de la administración pública en uso de sus facultades regladas.
- Que ese acto haya lesionado los intereses de un particular o a otra persona o autoridad autárquica.
- Que vulnere derechos subjetivos.
- Que cause agravio a intereses legítimos.
- Que infrinja la norma que regula su actividad y que a la vez protege los derechos que han sido violados.

La doctrina se refiere siempre al contencioso administrativo con la idea de litigio o contienda en que interviene la administración como poder público. Desde el punto de vista procesal o adjetivo, se ha entendido como una acción, como un recurso y como un proceso, esto es que el contencioso administrativo es considerado como una acción o potestad que tiene el particular de agotarla o no, para lo cual deberá dirigirse los órganos jurisdiccionales correspondientes solicitando la modificación o anulación de un acto administrativo, se ha estimado que se trata simplemente de una acción procesal a favor de los administrados para pedir de los tribunales administrativos la modificación o anulación de un acto lesivo a sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

### **2.9.4.3. Juicio de Nulidad**

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

En México el contencioso administrativo adopta la forma de un contencioso de anulación cuya competencia se refiere por lo general a cuestiones fiscales. Entre los asuntos que puede dirimir mediante el juicio contencioso administrativo, se contemplan los relacionados con las multas que imponen las autoridades administrativas.

Al respecto, correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación la circunstanciación del procedimiento contencioso de anulación y su función se limitaba a reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos contra las resoluciones definitivas “que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales”, actualmente tal facultad deberá ser competencia del nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **2.9.5. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Así mismo es preciso hacer notar que de conformidad con lo que establece la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración

Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El único Tribunal Administrativo en materia Federal que se había creado en México es el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en materia común existen otros tribunales administrativos, como el Contencioso administrativo del Distrito Federal y los Tribunales de los Estados de México, Veracruz, Querétaro, Sonora, Sinaloa e Hidalgo, pero que no son materia del estudio que nos ocupa, dado que forman parte de los Tribunales administrativos en materia común.

Es preciso establecer en relación con el Tribunal Fiscal de la Federación, que mediante las reformas fiscales aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del año 2001, se cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo en la actualidad un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa, resolviendo en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México.

Los Tribunales a quienes se les ha encomendado de alguna forma el conocimiento y decisión de las controversias de orden administrativo, independientemente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del Poder Judicial Federal son cuatro:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (Segunda Sala).
- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Los Juzgados de Distrito.

Es preciso mencionar que dichos tribunales tienen la facultad de conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo.

### **2.9.6. El Amparo en materia administrativa.**

El sustento constitucional del juicio de amparo se encuentra en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, en los cuales se establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia:

- Que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- Que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- Leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la competencia de la autoridad federal.

En materia administrativa cuando se reclamen actos de tribunales administrativos, el amparo solo procede:

- Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio dentro de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados.
- Contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa.

El amparo directo en materia administrativa procede contra:

- Resoluciones o sentencias definitivas emitidas por autoridad administrativa o tribunal administrativo competente;
- Contra la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad, o bien por violaciones cometidas en las sentencias, resoluciones o por violaciones de procedimientos impugnables.

Este amparo se promueve dentro de los 15 días contados a partir de la notificación del acto reclamado al quejoso; se presenta por conducto de la autoridad responsable que haya emitido la sentencia definitiva; se substancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito y en él no hay una audiencia constitucional de pruebas y alegatos.

El amparo indirecto procede contra actos de autoridad administrativa que no sean sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio; se promueve ante los Jueces de Distrito y su tramitación se limita al informe de la autoridad, a una audiencia en la que se reciben las pruebas y oyen alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

Es importante señalar, que se decreta el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, cuando el acto reclamado sea de orden administrativo.

## CAPÍTULO TERCERO

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL

## CAPÍTULO TERCERO

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL

En el capítulo anterior, analizamos el procedimiento administrativo en el ámbito federal; se estableció la diferencia entre proceso y procedimiento, estudiamos las partes, características, requisitos, clasificación y las formalidades esenciales del mismo. Por otra parte, identificamos las bases constitucionales, las leyes que lo regulan, la competencia de las autoridades federales en este procedimiento, así como los medios de impugnación y el juicio de amparo en materia administrativa.

La información anterior, nos sirve como sustento teórico y jurídico para identificar los diversos procedimientos administrativos contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), es por eso que en este capítulo analizaremos los procedimientos administrativos regulados por esta ley, considerando el fundamento jurídico, las partes, la clasificación, formalidades, requisitos, medios de impugnación y el Juicio de Amparo en materia ambiental.

Sin embargo, antes de iniciar el estudio del procedimiento administrativo en materia ambiental, es necesario hacer un preámbulo a la rama del derecho que se encarga de regular la parte sustantiva de las cuestiones jurídico ambientales; hablamos del Derecho Ambiental, concepto que no debe estar ausente de cualquier trabajo que refiera a dicha disciplina. Por lo anterior, es conveniente saber qué es o en qué consiste este derecho.

#### **3.1. Conceptos básicos del Derecho Ambiental.**

El Derecho Ambiental es una de las nuevas formas en que se han enfrentado los sistemas jurídicos a los problemas que se derivan del deterioro ambiental y del equilibrio ecológico. Jurídicamente hablando, el Derecho Ambiental es la forma en que el sistema jurídico interactúa en los sistemas ecológicos, estableciendo formas de

uso, aprovechamiento y manejo racional de los elementos que lo conforman a la sociedad y a individuos que tienen que adoptar una forma de conducta especial para llevar a cabo una relación adecuada con el entorno.<sup>37</sup>

Ramón Martín Mateo es primeramente quien considera al Derecho Ambiental como disciplina jurídica y la define diciendo:

*“Es la interacción entre la sociedad y su entorno físico, intentando disciplinar las relaciones sociales en función de los deseables o indeseables cambios ambientales”.*<sup>38</sup>

Raúl Brañes considera al Derecho Ambiental como:

*“El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de los efectos de los que esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.*<sup>39</sup>

Por su parte, Carmen Carmona nos dice:

*“ Es la forma en que el sistema jurídico interactúa entre los sistemas ecológicos estableciendo formas de uso, aprovechamiento racional de los elementos que lo conforman en la sociedad y a individuos que tienen que adoptar una forma de conducta especial para llevar una relación adecuada con el entorno”.*<sup>40</sup>

Lucio Cabrera lo considera como:

*“ Un conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar, y si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad*

---

<sup>37</sup> Salazar Uribe José Manuel. *La participación social en la gestión ambiental*. UNAM. México 1996. p. 92.

<sup>38</sup> Martín Mateo, Ramón. *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977. p. 72.

<sup>39</sup> Brañes Ballesteros, Raúl *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. FCE. México 1994. p. 27.

*técnica, en cuanto a que puede afectar, directa o indirectamente la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro".<sup>40</sup>*

Elena Ruth Guzmán define al Derecho Ecológico como:

*"Un derecho que regula, promueve, restringe, prohíbe, orienta y en general induce las acciones de los particulares en los campos económico y social, para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente" <sup>41</sup>*

De los conceptos anteriores, podemos deducir que el Derecho Ambiental es un sistema de normas jurídicas, principios e instituciones tendientes a regular la conducta exterior del hombre que trascienda o impacte en el ambiente, así como mantener el equilibrio ecológico y el correcto uso de los recursos naturales. En efecto, su objeto, es regular las conductas relevantes del hombre, en tanto impactan al medio ambiente; el bien jurídico a tutelar es el medio ambiente y el equilibrio ecológico; y su fin es proteger, tutelar y restaurar el medio ambiente.

Las CARACTERÍSTICAS de este derecho son:

- Es **disperso y difuso**; es decir, se encuentra regulado en diversos ordenamientos jurídicos.
- Es **dinámico**, ya que se encuentra en constante transformación.
- Una de sus principales **fuentes** del derecho ambiental se da en el ámbito del **Derecho Internacional Público**.
- **No** es totalmente **vinculatorio**.
- Es de carácter **preventivo**.
- Está estrechamente vinculado con otras áreas del conocimiento y otras ciencias; es decir, es **interdisciplinario, multidisciplinario y transdisciplinario**.
- Busca **orientar, inducir, proponer conductas** tendientes conservar, preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y prevenir y controlar la contaminación al ambiente.

<sup>40</sup> Carmona Lara, Ma. del Carmen. *Derecho Ecológico*. UNAM. México 1991. p. 8.

<sup>41</sup> Cabrera Acevedo, Lucio. *El derecho de protección al ambiente*. UNAM. México 1981 p. 11.

Si bien es cierto, que el Derecho Ambiental es de reciente creación en nuestro país, ha recorrido cuatro etapas o estadios históricos a saber:

1. El primero etapa busca proteger la salud física del hombre. Se le puede llamar de protección elemental y está orientado principalmente a evitar riesgos o accidentes.
2. El segundo se halla dirigido hacia un ejercicio correcto y mesurado del derecho subjetivo, en bien de la naturaleza.
3. El tercero pretende conservar los recursos naturales y su correcta utilización.
4. El cuarto y último se consagra al control y protección de los ecosistemas.

En esta evolución, el Derecho Ambiental ha modificado su enfoque y los valores que tutela, ya que ha ido desde la salud física del hombre hasta la protección de los ecosistemas y el equilibrio ecológico. Sin embargo lo que sí se ha mantenido constante, es la posición antropocéntrica, es decir, “la preocupación por el hombre” ya que actualmente se ve al medio ambiente como factor esencial de la calidad de vida de la población.<sup>43</sup>

Ahora bien, para la observancia y cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, existen diversos procedimientos administrativos que regulan, promueven, restringen, prohíben, orientan y en general inducen las acciones de los particulares y la autoridad para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

---

<sup>42</sup> Guzmán Gómez, Elena Ruth, citada por Salazar Uribe, José Manuel. *Op. cit.* p. 93.

<sup>43</sup> *Ibidem.* p. 97

### **3.2. El procedimiento administrativo en la legislación federal ambiental mexicana.**

En el punto anterior, mencionamos que una de las características del Derecho Ambiental es ser **disperso y difuso**; es decir, se encuentra regulado en diversos ordenamientos jurídicos. En efecto, la legislación ambiental mexicana se constituye por diversas normas jurídicas en los cuales encontramos diversos procedimientos administrativos que regulan esta materia.

A continuación enunciamos algunas leyes sectoriales que, además de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), tienen relevancia ambiental en nuestro sistema jurídico:

Ley Federal sobre Metrología y Normalización,  
Ley Minera,  
Ley Federal de Sanidad Vegetal,  
Ley Agraria,  
Ley Federal de Protección al Consumidor,  
Ley de Comercio Exterior,  
Ley de Inversión Extranjera,  
Ley de Aguas Nacionales,  
Ley Federal de Sanidad Animal,  
Ley de Navegación,  
Ley General de Asentamientos Humanos,  
Ley de Pesca,  
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas,  
Ley Forestal,  
Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial,  
Ley Federal de Turismo,  
Ley de Obtentores Vegetales, y  
Los reglamentos respectivos, por citar algunos ejemplos.

Si bien es cierto que el tema central de este trabajo de investigación versa sobre el procedimiento administrativo en materia ambiental, el cual se encuentra regulado por diversos ordenamientos jurídicos como apuntamos anteriormente, para efectos del presente estudio, analizaremos exclusivamente los procedimientos administrativos regulados en la LGEEPA, así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como ley supletoria.

Para poder llegar a establecer los diversos procedimientos administrativos en materia ambiental contenidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es preciso recordar que *procedimiento administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas*<sup>44</sup> ..

De tal manera, podemos determinar que existen regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) diversos tipos de procedimiento administrativo, los que tienen cada uno sus diferencias y particularidades, existen entonces los procedimientos administrativos ambientales que son originados únicamente por la Autoridad de manera unilateral a efecto de establecer de manera general las bases legales que regularán su actuación frente a los Gobernados.

En efecto, existen procedimientos administrativos ambientales que son generados por el impulso de los Gobernados a efecto de la expedición de un permiso, licencia o concesión y que puede derivar hasta la tramitación de un procedimiento de carácter contencioso en el que la Autoridad adquiere el papel de parte en el mismo; de estos procedimientos y su clasificación hablaremos con posterioridad en el presente capítulo, ya que en primer lugar determinaremos las Bases Constitucionales que permitieron legislar en nuestro Derecho la materia Ambiental.

### **3.3. Bases Legales del procedimiento administrativo ambiental.**

La legislación sobre el ambiente ha sido objeto de una profunda modernización en los últimos años, es pertinente manifestar que debido a reformas relativamente recientes nuestra *Carta Fundamental* ha recogido el interés de la colectividad en el fortalecimiento y protección del medio ambiente. Al amparo de estas reformas es que fue promulgada en el año de 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la

---

<sup>44</sup> Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pag. 76.

Protección al Ambiente, reformada en 1996, así como las leyes locales ambientales en las 31 Entidades Federativas, 5 Reglamentos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y diversas Normas Oficiales Mexicanas, entre otros.

De lo anterior se desprende que existe una gran diversidad en lo que se refiere a la expedición de legislación en materia ambiental, de la cual en el presente capítulo sólo nos centraremos en el estudio de las Bases Constitucionales que ha permitido la expedición y regulación de la legislación en materia ambiental, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y, de manera muy somera, a los Reglamentos de la propia ley en comento.

### **3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es pertinente hacer mención que los artículos 3º, 4º, 25, 27, 73 Fracción XXIX-G y 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los preceptos legales que regulan diversos aspectos relativos a las cuestiones ambientales.

El artículo 3º Constitucional regula el derecho a recibir educación y establece que el “Criterio que orientará a esa educación será Nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas **al aprovechamiento de nuestros recursos, ...**”.

Por su parte, el artículo 4º Constitucional establece el derecho que tiene toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado que permita el desarrollo de todas sus capacidades, siendo esta mención de reciente creación ya que anteriormente no estaba contemplado en la redacción de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, el artículo 25 de nuestra Constitución Política determina que es al Estado a quien corresponde *la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen*

*democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*<sup>45</sup>

De igual manera encontramos que el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero establece que *“corresponde originariamente a la Nacional la propiedad de las tierras y aguas, así como el dominio directo de todos los recursos naturales comprendidos dentro de los límites del territorio nacional; por lo que tendrá en todo tiempo el derecho de imponer las modalidades a la propiedad privada tendientes a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

El artículo 73 de nuestra Carta Magna en su fracción XXIX-G faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

### **3.3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente (LGEEPA).**

#### **3.3.2.1. Antecedentes.**

La primera ley ambiental en México fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que se publicó en el Diario Oficial el 12 de marzo de 1971. Posteriormente, aparece la Ley Federal de Protección al Ambiente que se publicó el 11 de febrero de 1982 y fue reformada en 1984; esta ley abroga a la de 1971.

---

<sup>45</sup> Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.3.2.2. LGEEPA

Esta ley fue publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial y entró en vigor el 1º de marzo de ese mismo año. El 13 de diciembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGEEPA y el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, como lo indica su artículo primero transitorio.

La LGEEPA es ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

La LGEEPA está constituida por 204 artículos, organizados en seis títulos que regulan, de manera sucesiva las siguientes materias: disposiciones generales, biodiversidad, aprovechamientos sustentables de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social e información ambiental, medidas de control y de seguridad y sanciones; además de diez artículos transitorios.

El objeto de esta ley, como lo establece su artículo 1º es *propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:*

*I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;*

*II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;*

*III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;*

*IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas.*

*V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;*

*VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;*

*VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;*

*VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;*

*IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y*

*X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.*

La LGEEPA es una "Ley marco". Las leyes marco, por decirlo así, se superponen a la legislación ambiental preexistente, modificándola mediante reglas generales sobre la materia. Ellas incorporan a la legislación una visión holística y sistémica del ambiente, mediante reglas que regulan los elementos y efectos ambientales desde una perspectiva que considera al ambiente como un todo organizado a la manera de un sistema.<sup>46</sup>

Una característica de las leyes marco es que prevalecen sobre legislaciones especiales y que le deben ser subordinadas. Anterior a las mencionadas reformas, la LGEEPA no poseía esta característica, pues como lo señalaba su último párrafo del artículo 1º, dicha ley se aplicaba sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionaban con las materias que regula dicho ordenamiento.

<sup>46</sup> Brañes, Raúl. Op. cit. p. 38.

Actualmente con las reformas la LGEEPA rescata dicha característica pues el párrafo antes citado nos señala: *En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.* Sin embargo no es explícita, ya no señala si la LGEEPA prevalece sobre las leyes especiales o si debe entenderse como supletoria. No obstante, la reforma es un avance pues este párrafo le da un giro completamente distinto como ley marco.

Para la realización de sus fines de la LGEEPA establece en el artículo 15 una serie de principios de política ambiental la cual se entiende como el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente.<sup>47</sup> Mediante la política ambiental se da respuesta a qué hacer para conseguir un ordenamiento del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante una intervención deliberada del hombre sobre la realidad.<sup>48</sup>

Así la LGEEPA es la fuente de la política ambiental en nuestro país, en tanto que establece una serie de principios que la sustentan. Estos principios son mandatos concebidos para orientar las actividades de las autoridades públicas.

El artículo 15 de la ley en cita establece que los principios de política ambiental son:

- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad.
- Aprovechamiento de los ecosistemas de manera óptima y sostenida.
- Corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno en la protección del equilibrio ecológico.
- Responsabilidad ambiental presente y futura.
- Principio de prevención.
- Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables.
- Aprovechamiento y uso de los recursos naturales no renovables.
- Coordinación entre la Administración Pública Federal y los niveles de gobierno.
- Concertación ecológica para la eficacia de las acciones ambientales.
- Individuos, grupos y organizaciones sociales como sujetos de la concertación ecológica.

<sup>47</sup> Idem. p. 149

<sup>48</sup> Loc. cit.

- Criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico en el ejercicio de atribuciones.
- Derecho a un medio ambiente adecuado.
- Derecho de las comunidades y pueblos a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los sus recursos naturales y la biodiversidad.
- Erradicar la pobreza para lograr el desarrollo sustentable.
- Papel de la mujer para el desarrollo sustentable.
- Regulación de los asentamientos humanos para elevar la calidad de vida.
- Interés de la Nación de actividades que no afecten el equilibrio ecológico.
- Promover la preservación y restauración de ecosistemas regionales y globales.
- Producto interno neto ecológico.

La política ambiental está en México, hasta la fecha, constituida de ocho instrumentos a saber:

1. Planeación ambiental;
2. Ordenamiento ecológico del territorio;
3. Instrumentos económicos;
4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos;
5. Evaluación del impacto ambiental;
6. Normas oficiales mexicanas;
7. Autorregulación y auditorías ambientales; e
8. Investigación y educación ecológicas.

De cada uno de estos instrumentos de política ambiental, se encuentra un procedimiento administrativo que lo regula.

### **3.3.2.3. Reglamentos de la LGEEPA.**

El artículo noveno transitorio de la LGEEPA establece que “En tanto se expidan las disposiciones reglamentarias que se deriven del presente Decreto, seguirán en vigor las que han regido hasta ahora, en lo que no contravengan.”<sup>49</sup> Por lo es preciso

<sup>49</sup> Diario Oficial de la Federación. Tomo DXIX No. 10. México, D.F., viernes 13 de diciembre de 1996. p. 46

mencionar que hasta la fecha no se han expedido nuevos reglamentos que se adecuen a la legislación ambiental vigente, con la excepción del Reglamento en materia de impacto ambiental, el cual fue publicado recientemente en el Diario Oficial el 26 de mayo del 2000, por lo que a excepción de éste, siguen teniendo vigencia los reglamentos expedidos con antelación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada el 28 de enero de 1988.

Un reglamento administrativo “Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.”<sup>50</sup>

Son ocho los reglamentos vigentes en materia ambiental, la mayoría de ellos expedidos para reglamentar la LGEEPA, salvo tres de ellos, que como analizaremos, eran reglamentarios, dos de ellos de la Ley Federal para Prevenir la Contaminación de 1971 y el otro de la Ley Federal para la Protección al Ambiente de 1982.

---

<sup>50</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1984. p. 520.

LEY	REGLAMENTO
Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.	En materia de prevención y control de la contaminación de aguas.
Ley Federal de Protección Ambiental.	En materia de contaminación originada por la emisión del ruido.
Ley Federal de Protección Ambiental.	Para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	En materia de impacto ambiental.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	En materia de residuos peligrosos.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	En materia de Areas Naturales Protegidas.

### 3.3.2.3.1. En materia de prevención y control de la contaminación de aguas.

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de Aguas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 1973; siendo uno de los tres reglamentos anteriores a la LGEEPA, pero que siguen vigentes (dicho reglamento corresponde a la Ley ambiental de 1971). Su objeto es regular lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación de las aguas, cualquiera que sea su régimen legal. Consta de 70 artículos y nueve capítulos.

**3.3.2.3.2. En materia de contaminación originada por la emisión de ruido.**

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente en materia de contaminación originada por la emisión del ruido fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1982; siendo uno de los tres reglamentos anteriores a la LGEEPA, pero que siguen vigentes (dicho reglamento corresponde a la Ley ambiental de 1982). Su objeto es regular lo que se refiere a emisión contaminante de ruido proveniente de fuentes artificiales. La autoridad competente en su aplicación es la Secretaría de Salud. Consta de 79 artículos y nueve capítulos.

**3.3.2.3.3. En materia de prevención y control de Contaminación de la atmósfera.**

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1988. Su objeto es reglamentar a la LGEEPA, en lo que se refiere a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera y establecer el ejercicio de las atribuciones que en esta materia tienen de manera concurrente la Federación, los estados y municipios. Está integrado por 52 artículos y cinco capítulos.

**3.3.2.3.4. En materia de áreas naturales protegidas.**

El reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente en materia de áreas naturales protegidas fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de noviembre del año 2000. Su objeto es reglamentar a la LGEEPA, en lo que se refiere al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación. Está integrado por 144 artículos y ocho títulos.<sup>51</sup>

### **3.3.2.3.5 En materia de impacto ambiental.**

El reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Junio de 1988, consta de 51 artículos y siete capítulos y su objeto es regular el procedimiento de manifestación y evaluación de impacto ambiental al que debe someterse toda obra o actividad pública o privada que pueda causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señalados en el reglamento y normas oficiales para proteger el ambiente.

### **3.3.2.3.6 En materia de residuos peligrosos.**

El reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos tiene como objeto regular la generación, manejo, disposición final y tratamiento de los mismos dentro de la legislación ambiental federal mexicana. Fue publicado en el Diario oficial dela Federación del 7 de junio de 1988 y consta de 63 artículos divididos en cinco capítulos.

### **3.3.2.3.6 En materia de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su zona conurbada.**

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1988, su objeto es la regulación del sistema de verificación obligatoria de emisiones, gases, humos y partículas contaminantes de los vehículos que circulan en la zona metropolitana del Distrito Federal; consta de 45 artículos y cuatro capítulos.

### **3.3.3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

Es preciso manifestar que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la

---

<sup>51</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre del año 2000.

Protección al Ambiente en sus artículos 160 y 179, establece que en la realización de actos de inspección y vigilancia, determinación de infracciones administrativas, y de comisión de delitos y sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de cuyos antecedentes y contenido hicimos referencia en el capítulo anterior.

### **3.4. Partes en el procedimiento administrativo ambiental.**

Como se apuntó en el capítulo anterior, los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo, varían de acuerdo al tipo de procedimiento que se está ventilando para producir o ejecutar un acto administrativo en particular; inicialmente sólo interviene la administración pública y, en su caso, un particular que ve afectada su esfera jurídica.

En efecto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), es la autoridad federal encargada de llevar a cabo el procedimiento administrativo ambiental a través de sus órganos desconcentrados:

- Instituto Nacional de Ecología (INE),
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA),
- Comisión Nacional del Agua (CNA),
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA),
- Instituto Nacional de la Pesca (INP).

Por lo que refiere a los particulares, se dan dos supuestos:

- Cuando el público tiene la posibilidad de participar porque la ley le reconoce el derecho a la participación pública o acceder a información ambiental.
- Cuando se le atribuye el derecho de ejercer una acción jurídica ante los tribunales, es decir, el interés jurídico difuso.

### **3.5. Clasificación del procedimiento administrativo ambiental.**

Anteriormente manifestamos que para la observancia y cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, existen diversos procedimientos administrativos que regulan, promueven, restringen, prohíben, sancionan, orientan y en general inducen las acciones de los particulares y la autoridad para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Tomando en consideración que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución, la serie de pasos en que se concreta recibe diversos nombres de acuerdo con la etapa procedimental en que se encuentre, por lo que es preciso establecer que La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contempla diversos procedimientos, a saber:

#### **3.5.1. Procedimiento Ambiental Interno y Procedimiento Ambiental Externo**

Se considera como procedimiento Ambiental Interno es aquel conjunto de actos que realiza tanto la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como las demás Secretarías facultadas para ello en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su ámbito meramente de gestión administrativa, entre sus órganos, y que no interfiere en la esfera de los particulares, y que se refiere propiamente a las funciones de organización y funcionamiento dentro de la misma Administración Pública.

El Procedimiento Ambiental Externo será aquel en el cual una determinación o actuación de las Autoridades Ambientales, ya sea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o cualquier otra Secretaría de Estado en uso de sus facultades coercitivas, interfiera la esfera jurídica de los particulares.

### **3.5.2 Procedimiento Ambiental Previo y Procedimiento Ambiental de Ejecución.**

La existencia de un acto administrativo de carácter ambiental siempre requerirá de un procedimiento previo, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla las facultades otorgadas a la Administración Pública Federal, y en su caso local y Municipal, para emitir los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles para el desarrollo de las actividades tendientes a la protección del ambiente y la prevención de aquellas que lo perjudiquen.

Cuando alguna de las determinaciones o especificaciones decretadas por la Autoridad para la protección del Ambiente no es cumplida de manera voluntaria por él o los Gobernados, esto traerá como consecuencia la aparición de un procedimiento administrativo ambiental de ejecución por medio del cual la Autoridad competente obliga al Gobernado a acatar las disposiciones que en materia Ambiental ha decretado. Es preciso manifestar que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla como procedimiento administrativo ambiental de ejecución, entre otros, *“la cancelación o revocación del permiso o licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico”*<sup>52</sup>, de igual manera en el Título Sexto de la propia ley se establecen los procedimientos de inspección, vigilancia, medidas de seguridad, sanciones administrativas, recursos y delitos en materia ambiental.

---

<sup>52</sup> Artículo 64 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

### **3.5.3. Procedimiento Ambiental de Oficio y Procedimiento Ambiental a Petición de Parte.**

El Procedimiento ambiental de oficio será aquél que lleva a cabo la Autoridad Ambiental en cumplimiento de sus obligaciones, el propio artículo 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla que *“La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, esta facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal”*.

En lo que respecta al Procedimiento Ambiental a petición de parte, dado que requiere el impulso del particular para la expedición del acto administrativo o para la ejecución de éste, en la legislación Ambiental lo podemos observar cuando un particular acude ante las Autoridades Ambientales competentes a solicitar la expedición de una autorización, permiso, licencia o concesión. Asimismo lo podemos ver reflejado de manera más significativa en un procedimiento de carácter contencioso derivado de una denuncia de carácter popular, esto es que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla la posibilidad de que toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras Autoridades todo hecho u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la propia ley y de los demás ordenamiento que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

### **3.6. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo ambiental.**

En lo que se refiere a las formalidades esenciales que debe satisfacer todo procedimiento administrativo ambiental es preciso establecer que como todo procedimiento administrativo, deberá reunir los requisitos contemplados tanto en los

artículos 14 y 16 Constitucionales, como con los establecidos en el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de los cuales hablamos en el capítulo que antecede.

Asimismo en el artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece de manera particular los requisitos que deberá contener una orden para visita de inspección, por lo que en ese sentido y dado que dentro de la ley no existe otra disposición que contemple las formalidades esenciales del procedimiento administrativo ambiental, debemos entender que esos requisitos deberán ser también cubiertos para cualquier otro procedimiento del cual derive un acto administrativo de carácter ambiental, éstos son:

- Deberá constar en documento oficial que los acredite o autorice.
- Deberá ser por escrito.
- Deberá estar debidamente fundada y motivada.
- Deberá ser expedida por Autoridad competente.

### **3.7. Autoridades Federales en el Procedimiento Administrativo Ambiental y su competencia**

Es competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el conocer de la tramitación y vigilancia del Procedimiento Administrativo Ambiental, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece las facultades y atribuciones de la Secretaría frente a las demás dependencias y ante los particulares, entre las cuales se pueden mencionar las de prevención, regulación, ejecución, inspección y vigilancia de las actividades tanto de la propia Secretaría, la de las demás dependencias gubernamentales en coordinación con ella, y la de los particulares, tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Entre las dependencias gubernamentales que deberán actuar de manera conjunta con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, encontramos entre otras a:

- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- La Secretaría de Salud.
- La Secretaría de Energía, de Comercio y Fomento Industrial.
- La Secretaría de Gobernación.
- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos que con motivo de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, éstas podrán ser impugnadas dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, ante la propia autoridad que emitió la resolución impugnada, quien los turnará a su Superior Jerárquico para su resolución definitiva.

### **3.8. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Siguiendo con el tema de las Autoridades en materia ambiental es preciso establecer que correspondió al Tribunal Fiscal de la Federación la circunstanciación del procedimiento contencioso de anulación, y su función se limitaba a reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos, sin poderlo modificar, pero del mismo hablaremos con mayor amplitud más adelante, por lo que sólo nos queda hacer notar que será ahora el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de reciente creación, una de las Autoridades competentes para poder decretar la procedencia o improcedencia de un recurso interpuesto contra una resolución que imponga un crédito fiscal a favor de la Federación por infracciones a la Ley Ambiental, teniendo actualmente plena autonomía para poder actuar de manera imparcial a efecto de dirimir las controversias suscitadas entre la Administración

Pública Federal y los particulares.

### **3.9. Medios de impugnación en el procedimiento administrativo ambiental.**

En materia ambiental, las personas, ya sean físicas o morales, que se sientan afectadas en sus derechos por una determinación de autoridad administrativa ambiental, cuentan con medios de defensa para impugnar los actos de autoridad que en su consideración están vulnerando su esfera jurídica, estos son:

- El recurso de revisión.
- El Juicio de Nulidad.
- El Juicio de Amparo.

#### **3.9.1. Recursos.**

El artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que 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 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Este recurso se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien 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.

La LGEEPA regula de manera general este recurso; sin embargo, remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece en los artículos 83 al 93 las reglas aplicables a la substanciación del recurso de revisión en materia administrativa.

En efecto, la ley en comento, se ocupa de los siguientes aspectos importantes:

- La procedencia;
- La autoridad competente para conocer del recurso;
- El término para su interposición;
- Las formalidades de la suspensión;
- De la improcedencia y el sobreseimiento;
- El sentido de la resolución;
- La suplencia de la deficiencia de la queja;
- La impugnación de la negativa ficta;
- La formulación de alegatos;
- El término para resolver;
- La facultad de la autoridad para modificar sus actos.

### **3.9.2. Nulidades.**

Como se vio en el capítulo anterior, el juicio contencioso administrativo puede adoptar la forma de plena jurisdicción o de anulación. En el primero, la jurisdicción administrativa tiene como finalidad reconocer o reparar el derecho subjetivo afectado por el acto administrativo; en tanto que el de anulación sólo declara que la afectación de un derecho se realizó en forma ilegítima, en virtud de que no puede pronunciar más que la anulación de los actos, sin poder modificarlos. Asimismo, se determinó que en México, el contencioso administrativo adopta la forma de un contencioso de anulación cuya competencia se refiere por lo general a cuestiones fiscales.

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

Al respecto, correspondía al Tribunal Fiscal de la Federación la circunstanciación del procedimiento contencioso de anulación, y su función se limitaba a reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos; esto es, que no podía modificar dichos actos o procedimientos. Su competencia se encontraba delimitada en el artículo 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal, que en su fracción III establecía que las Salas Regionales del Tribunal conocerían de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas "que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales", cabría esperar si las Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otorgará como a su antecesor, el Tribunal Fiscal de la Federación, competencia para conocer de las resoluciones administrativas emitidas por autoridades ambientales en lo que se refiere a multas que se imponen por violaciones a la normatividad ambiental; será de igual forma trascendental analizar si también le otorgarán competencia para dirimir otro tipo de controversias en materia ambiental.

En ese sentido, será importante determinar si actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de las resoluciones que emitan las autoridades ambientales que no sólo impongan multas sino también medidas técnicas, clausuras o decomisos, ya que anteriormente el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tendrá competencia para conocer los vicios relacionados con la imposición de la multa, por lo que los demás actos deberán ser impugnados en juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito. La cuestión que cabría plantear es si procede o no el amparo contra aspectos diversos a las multas, una vez que el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelve lo referente a las mismas, en el caso de que se hubiera intentado el amparo de manera paralela al juicio de nulidad, ya que se podrían considerar actos consentidos por no impugnarse en tiempo.

Para resolver este problema, se podría impugnar directamente mediante el amparo señalando como actos reclamados principales los actos diversos de las multas y de manera derivada a éstas; de esta forma, los Juzgados de Distrito estarían obligados a

analizar todos los conceptos de violación sin que pudieran exigir agotar el principio de definitividad con relación a las multas, como se mencionó anteriormente y de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Amparo, o bien, intentar ambas vías al mismo tiempo, impugnando en el Juicio de Nulidad sólo la multa y en el Amparo las demás cuestiones (medidas técnicas y clausuras, en su caso).

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

Al efecto es pertinente manifestar que la Autoridad Federal ha decretado que es obligatoria la interposición del recurso de inconformidad (actualmente recurso de revisión) antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo anterior lo podemos observar en la transcripción de la siguiente tesis jurisprudencial:

*“EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTICULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL. NO ES OPTATIVO Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- El término “podrán” que se contiene en el artículo 176 de la Ley General del equilibrio ecológico y la protección al Ambiente, implica una opción pero no para agotar el recurso de inconformidad a que se refiere tal precepto, sino como una alternativa de impugnación de la resolución, es decir, si se desea o no impugnar un acto, puede hacerse por eses recurso, y si ese propio acto es recurrible, no será definitivo, por lo que la apreciación de la parte quejosa, resulta*

*inexacta, en cuanto considera que al incluirse dicho término de "podrán" en el precepto en comento, se libera al particular de la obligación de hacer valer ese recurso, ya que éste es un medio de defensa al alcance de los interesados, mediante el cual se puede obtener la modificación o la revocación de las resoluciones emitidas de conformidad a dicha ley, lo que hace necesario que dicho recurso se agote antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho tribunal, en el que, se exige que las resoluciones que se impugnan tengan el carácter de definitivas, entendiéndose por tales, aquellas que no puedan ser modificadas o revocadas por la autoridad o autoridades que la emitieron.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.**

*Amparo Directo 23/95.- Hilos Pontón, S.A. de C.V.- 2 de marzo de 1995 - Unanimidad de votos.- Ponente: Oliva Heiras de Mancisidor. Secretaria Maria de la Paz Flores Berruecos.*<sup>53</sup>

En efecto, el Juicio de Nulidad representa un mecanismo jurídico más en materia ambiental, cuando el sujeto que forma parte de un procedimiento administrativo ha sido sancionado con la imposición de una multa, sin embargo, en este aspecto sería harto difícil argumentar que se le está violando al procesado su derecho a gozar de un medio ambiente adecuado, dado que este tipo de sanciones por lo general derivan de una visita de inspección o de un acto flagrante en los cuales se detectaron una o varias violaciones a las leyes ambientales, por lo que sería absurdo argumentar la violación del derecho antes mencionado cuando con anterioridad se hubiera incurrido en contravención a la normatividad positiva vigente.

Es pertinente manifestar de igual manera que de conformidad con lo que establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación los efectos de la sentencia dictada en el juicio de nulidad podrán ser para lo siguiente:

1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

<sup>53</sup> Legislación de Ecología.- Editorial Sista.1ª ed. México, 1999, Pág.10-J

3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, para lo cual la sentencia deberá precisar de manera clara la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo en el caso de las facultades discrecionales.

### **3.10. El Juicio de Amparo en Materia Ambiental.**

Los asuntos ambientales se constituyen en una cuestión de interés público, ya que de conformidad con lo que establece el Artículo 27 Constitucional, corresponde al Estado la propiedad originaria de las tierras, aguas y montes, y al ejercer jurisdicción en el territorio nacional sobre estos recursos, le corresponden las prerrogativas necesarias para expedir normas tendientes a lograr su conservación, preservación, restauración y protección.

Estas facultades, son la contrapartida de la obligación que le impone la Constitución en su Artículo 4º, párrafo quinto, el cual reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Este derecho, contemplado como una garantía individual, se actualiza cuando el gobernado exige ante la autoridad la tutela del interés jurídico protegido, o bien, impugna el acto de autoridad cuya acción u omisión le afecta.

Este derecho es subjetivo público porque está consagrado respecto de cualquier persona; dado que todos, de manera general, tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para nuestro sano desarrollo y su cumplimiento puede exigirse ante la autoridad administrativa correspondiente, la cual tiene la obligación de aplicar la legislación ordinaria tendiente a tutelar ese derecho.

En efecto, el ejercicio de este derecho por parte del gobernado constituye la fuente de su interés jurídico para que proceda el Juicio de Garantías, que se rigen por el principio de instancia de parte agraviada, que implica que el promovente debe contar con interés jurídico y resentir un perjuicio concreto por un acto de autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el interés jurídico como el derecho subjetivo reconocido por la ley, que implica la facultad o potestad de exigir, correlativa de la obligación de cumplir. Por ente, es un derecho cuyo cumplimiento se puede exigir en forma coactiva. Asimismo, ha precisado que sólo existe una facultad cuando el orden jurídico regula una actuación de la persona en forma genérica, pero no es correlativa del poder de exigir su cumplimiento a otro particular o a una autoridad en forma coactiva.

Conforme al conjunto de disposiciones legales vigentes, y por la jerarquía normativa de la Constitución, todas las personas tienen derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, lo que se concreta, por una parte, en la legislación ordinaria, que regula y garantiza, a favor del gobernado, la posibilidad de denunciar la falta de aplicación de la legislación ambiental; su participación en consultas públicas y el acceso a la información en esa materia, excepto el caso en que deba guardarse confidencialidad por razón de la naturaleza del derecho involucrado, como es el caso de la propiedad industrial, o porque está en trámite un recurso o procedimiento administrativo.

En efecto, el juicio de amparo en materia ambiental, resulta un instrumento eficaz para la aplicación de una norma que incide en la protección y preservación del medio ambiente, o en la restauración del equilibrio ecológico y de tutelar el interés público colectivo con relación al medio ambiente.

En consecuencia y a dicho de diversos autores es *“el Juicio de Amparo el medio de defensa por excelencia que tiene el gobernado para combatir las resoluciones definitivas que considera inconstitucionales y que hayan sido emitidas por autoridad”*<sup>54</sup>, pero para su procedencia se requiere agotar los medios de defensa que la leyes ordinarias pongan a disposición de los gobernados. En materia ambiental, el

---

<sup>54</sup> Roque Alvarez Artemio. Derecho Ambiental. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. Plantel Azcapotzalco. Segunda ed. México 2000. Pág. 477.

quejoso, por regla general, debe agotar el recurso de revisión y el juicio de nulidad antes de acudir al amparo y protección de la justicia federal.

En materia ambiental, como en las demás, el amparo puede ser directo o indirecto. En el caso de las resoluciones administrativas derivadas de las visitas de inspección y vigilancia en materia ambiental son procedentes los dos tipos de amparo.

En el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, el amparo indirecto sólo procede contra la resolución que concluye dicho procedimiento, es decir, contra aquella que se emite en términos del artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y no contra actos preparatorios o intermedios, como por ejemplo el oficio comisión o el acta administrativa

El amparo directo procederá en contra de las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver el juicio de nulidad interpuesto por el Gobernado en contra de una resolución de carácter ambiental que le sea desfavorable y en consecuencia le cause agravio.

Las partes que intervienen en el Juicio de Amparo, son las siguientes:

- El agraviado o agraviados.- Son las personas físicas o morales que creen tener afectada su esfera de derechos por un acto de autoridad.
- La Autoridad o Autoridades Responsables.- Es aquella que dicta y ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, por lo que se dividen en ordenadoras y ejecutoras, respectivamente. En materia ambiental una autoridad ordenadora podría ser el Procurador Federal de Protección al Ambiente, el jefe de Unidad de Verificación y los Delegados de la procuraduría en los Estados, entre otras. Una autoridad ejecutora podría ser los inspectores que ejecutaran las clausuras que se decreten o la Tesorería del Distrito Federal al hacer efectiva una multa, por ejemplo.

- El tercero o terceros perjudicados.- Entendiendo por ésta la persona que se beneficia por el acto de la autoridad Responsable, siendo que este caso no se presenta en el Juicio de Garantías en Materia Ambiental.
- El Ministerio Público.- Es el representante de la sociedad, quien vela por el interés general y el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En la materia existen casos relevantes en los que se han promovido juicio de garantías, relacionados con el interés jurídico de algunas organizaciones no gubernamentales y grupos de vecinos que han tenido la voluntad de intervenir para lograr la plena aplicación y vigencia de las normas sobre medio ambiente. En ellos se han agrupado las particularidades siguientes:

1. Se impugna un acto u omisión de una autoridad administrativa.
2. Se promueve por una persona, un grupo de personas o una asociación no gubernamental que aduce afectación a un interés público colectivo.
3. La ley ordinaria aplicable en la materia ambiental que regula la actuación de la autoridad administrativa precisa un derecho del particular ante la autoridad administrativa.

En asuntos semejantes, un grupo de vecinos promueve un juicio de amparo sobre la base del derecho de preservación del entorno residencial. En uno y otro caso, se trata de accionar el derecho que tienen los vecinos de un área habitacional que resulta afectada por la realización de obras que originan un deterioro en la calidad de vida del asentamiento humano, el cual debe plantearse, previamente, ante la autoridad administrativa correspondiente. Sin embargo, en ambos casos, los afectados no comparecieron previamente ante la autoridad administrativa para plantear la solicitud correspondiente.

En esos asuntos hubo falta de cuidado y pericia por quienes patrocinaron a los grupos de vecinos, lo que motivó que en el juicio de amparo se declarara que, por no haber instado previamente ante la autoridad administrativa, carecían de interés jurídico.

Sobre este tema jurídico importante, se han emitido criterios contradictorios por los Tribunales Colegiados de Circuito nacionales. Uno de ellos, que sí reconoce interés jurídico a las organizaciones no gubernamentales para interponer un recurso de revisión administrativa ante la SEMARNAT, en relación con el desechamiento del propio recurso. El otro criterio, más restrictivo, considera que los organismos no gubernamentales carecen de interés jurídico.

Actualmente, la legislación ambiental se aplica fundamentalmente por la autoridad administrativa, mientras que el juicio de amparo ha sido promovido en forma escasa hasta antes de la reforma de la Constitución, publicada el D.O.F. el 28 de junio de 1999, que adicionó el artículo 4º precitado, para consagrar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo.

Los juicios de amparo interpuestos contra algún acto de autoridad relacionados con la materia ambiental, suelen ser sobreseídos de conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo por los siguientes motivos: por falta de interés jurídico del quejoso para promover el juicio constitucional; por carecer el quejoso de licencia para su funcionamiento; por no acreditar su personalidad; por no agotar el principio de definitividad, toda vez que el quejoso como ya lo mencionamos anteriormente, debe promover antes del juicio de garantías el recurso de revisión y el juicio de nulidad; por haber cesado los efectos del acto reclamado; por haber consentido tácitamente los actos reclamados; o bien cuando no exista de plano el acto que ha sido reclamado por la Autoridad señalada como responsable, entre otros.

Es en consecuencia el Juicio de Amparo un medio de defensa por el cual el legislador ha otorgado a los Gobernados la vía idónea para impugnar los actos de autoridad celebrados de manera irregular y en total desacato al cumplimiento de los propósitos de la sociedad, los cuales tienen como objetivo fundamental la protección y preservación del medio ambiente, cumpliendo con los mandatos que la propia sociedad le ha impuesto al través del ordenamiento jurídico en materia ambiental,

que es la Ley que nos ocupa en el presente estudio, por lo que se convierte la Justicia Federal en el instrumento final eficaz para tutelar el interés público que es inherente a la materia ambiental.

## CAPÍTULO CUARTO

# PROPUESTAS DE REFORMAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL

## CAPÍTULO CUARTO

### PROPUESTA DE REFORMAS A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL.

#### **4.1. Diversificación del procedimiento administrativo ambiental en función de los fines de la normatividad ambiental.**

*En función de la diversidad de procedimientos existentes en la legislación ambiental, es preciso determinar en el presente estudio de qué manera o hasta qué punto es eficaz la tramitación de los procedimientos administrativos contemplados en la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que a su vez se encuentran regulados de manera supletoria en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otra parte es necesario identificar la aplicación de sanciones administrativas ambientales con el objeto de cumplimentar las determinaciones establecidas en la propia Ley Ambiental.*

*A efecto de establecer en forma general cuales son los procedimientos administrativos ambientales contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, podemos hacer una clara diferenciación entre los procedimientos administrativos ambientales previos y los procedimientos ambientales de ejecución, dado que la propio LGEEPA lo clasifica de esa manera.*

*Por consiguiente daremos principio con el estudio de los procedimientos administrativos ambientales previos que establece la propia Ley y que algunos autores definen como instrumentos administrativos, que son los Instrumentos de Política Ambiental; en efecto, cada instrumento cuenta con un procedimiento administrativo que le da vida, o bien, permite su ejecución. A continuación detallaremos los instrumentos en comento, siguiendo el orden contenido en la LGEEPA.*

#### 4.1.1. Planeación ambiental

La planeación es un mecanismo propio de la política de desarrollo, la cual se encarga de ordenar racional y sistemáticamente todas las acciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales que tiene como propósito transformar la situación actual del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución, la Ley de Planeación y la LGEEPA establecen.<sup>55</sup>

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de México, establecen la base jurídica de la planeación nacional del desarrollo. En efecto, el texto actual dispone que "... corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...", para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país.

En ese sentido, el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo y elaborará un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, regulado en la Ley de Planeación a partir de la definición de la planeación nacional del desarrollo y el señalamiento de objetivos.

En el Plan Nacional de Desarrollo se encuentran contemplados programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que una vez aprobados se convierten en obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal y para el sector público no federal y los particulares, cuando se celebran convenios de concertación.

Como instrumento de política ambiental, la planeación ambiental se encuentra contemplada en los artículos 17 y 18 de la LGEEPA, los cuales establecen que la política ambiental y el ordenamiento ecológico se deberán incorporar en la planeación

---

<sup>55</sup> Mesta Fernández, María Elena. "Manuales para la Prevención y Resolución Pacífica de Conflictos Ambientales". Instrumentos de Política Ambiental al Alcance de los Particulares. Núm. 1. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. México, D.F. Pág. 9.

nacional del desarrollo, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de la administración pública federal.

Asimismo, se establece que el Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta ley y las demás aplicables.

De lo anterior, podemos concluir que la planeación ambiental es una serie de actos administrativos previos, donde en su elaboración participa únicamente la administración pública, no obstante que se contempla la participación a manera de consultas públicas de distintos grupos sociales en la elaboración de los programas respectivos. Estos programas son obligatorios para la Administración Pública Federal y en su caso, para otras dependencias y particulares que celebren acuerdos de concertación con la misma.

En ese sentido, se sugiere en la LGEEPA se incorpore un mecanismo de consulta pública a manera de que cuando las dependencias del ramo encargadas de elaborar el programa sectorial o especial respectivo, se alleguen de opiniones diversas para la programación de las actividades en la materia ambiental, con el propósito de lograr los objetivos tendientes a promover el desarrollo sustentable en nuestro país.

PLANEACION AMBIENTAL

Procedimiento Interno del Ejecutivo Federal		Publicación	Autoridad Responsable
<p>Consulta Pública</p> <p>↑</p> <p>Plan Nacional De Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Programas Sectoriales</li> <li>Programas Institucionales</li> <li>Programas Regionales</li> <li>Programas Especiales</li> </ul>	<p>Planeación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nacional</li> <li>Estatal</li> <li>Municipal</li> </ul>	<p>Serán en el Diario Oficial de la Federación</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutivo Federal a nivel Federal</li> <li>2. Cada titular de la Secretaría correspondiente, en este caso el titular de la SEMARNAP</li> </ol>

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.1.2. Ordenamiento ecológico del territorio

El procedimiento de ordenamiento ecológico del territorio, se encuentra definido en la fracción XXIII del artículo 3° de la LGEEPA como “...*El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos*”.

En efecto, este instrumento busca una ordenación de las actividades humanas, con base en las características ambientales de una zona determinada y la población habitante, para promover un desarrollo compatible con la conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento sustentable.

Por otra parte, los artículos 19 y 20 de la LGEEPA señalan que la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico en sus modalidades, así como los programas a través de los cuales se lleven a cabo, se regirán conforme a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

De lo anterior, podemos deducir que el procedimiento de ordenamiento ecológico del territorio se traduce en un procedimiento al través del cual se da una regulación del uso de suelo, que adquiere un carácter limitativo de dominio, debiendo por tanto sujetarse el principio de legalidad, de tal manera que debe ser emitido por una autoridad competente, con fundamento en una disposición jurídica que le otorgue competencia y que esa determinación sea debidamente fundada y motivada.

La facultad de las autoridades tanto federales, locales y municipales para establecer las modalidades que estime el interés público e incidir en el ejercicio del derecho de propiedad lo encontramos en el artículo 27 Constitucional, ya que el mismo establece que la propiedad privada es de carácter derivado y en consecuencia la Nación puede imponerle las modalidades y limitaciones que determine, e incluso expropiarla en

beneficio de la sociedad.

Al efecto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla en su artículo 44 la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para imponer modalidades al derecho de Propiedad, especialmente cuando se trata de áreas naturales protegidas al establece que: “ *Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidas dentro de las áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente ley establezcan los decretos por lo que se constituyan dichas áreas, así como las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan* ”.<sup>56</sup>

De lo anterior, podemos concluir que al tenor de la LGEEPA es posible que el Poder Ejecutivo Federal establezca modalidades a la propiedad privada a través de decretos que declaren áreas naturales protegidas, utilizando el procedimiento de expropiación como instrumento para la imposición de la limitación de dominio, el cual debe cumplir con los requisitos que la propia Ley de Expropiación determina (ser emitido por el titular del Poder Ejecutivo, debe estar justificado en una causa de utilidad pública, y a través del pago de una indemnización). O bien, cuando se trate de la regulación del uso y aprovechamiento de recursos naturales.

En efecto, la regulación del uso de suelo debe ser emitida por Autoridad Competente; por lo que es preciso hacer notar que la propia ley ambiental establece dos ámbitos competenciales para ejercer la facultad de regulación del territorio: la federal y la local, en este sentido y toda vez que se presentan situaciones en las cuales la determinación de una circunscripción territorial de la zona sujeta a regulación ambiental no corresponde con las regiones políticas en las cuales se encuentra dividida nuestra nación y que por tanto sobre una misma región ecológica tienen facultades diversos gobiernos estatales o municipales, es preciso establecer en la propia legislación ecológica las bases o principio sobre los cuales se deberá reconocer

dicho territorio como propiedad exclusivamente federal y sobre la cual en consecuencia solo tendrá potestad e injerencia el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, quien establecerá los planes y proyectos establecidos para dicha área natural protegida, como se puede observar del cuadro anexo.

---

<sup>56</sup> Artículo 44 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

## ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

ACTO	TRAMITACION	TERMINO	RESOLUCION
Regionalización Ecológica.	Propuesta de Programas de Ordenamiento Ecológico a Nivel General, Regional, Marino y Local.	No se establece	Expedición de Programas de Ordenamiento Ecológico. <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <span style="font-size: 2em;">}</span> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;">                         General                          Regional                          Marino                          Local                     </div> </div>

**Autoridad Responsable**

Ejecutivo.- 
 ↙ SEMARNAT  
 ↘ INE

**CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA.**

### 4.1.3. Instrumentos económicos

La LGEEPA prevé un marco jurídico para que la Federación, los Estado y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan incentivar el cumplimiento de la política ambiental, mediante el fomento a la realización de acciones necesarias para la protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, con el objeto de promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, con el compromiso de que asuman los costos ambientales derivados del daño ambiental que provoquen con sus actividades.

El artículo 22 de la LGEEPA define a los Instrumentos económicos como “Los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente”.

En efecto, existen tres tipos de Instrumentos Económicos a saber:

FISCALES	FINANCIEROS	DE MERCADO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulos Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos</li> <li>• Fianzas</li> <li>• Seguros de responsabilidad civil</li> <li>• Fondos y fideicomisos</li> <li>• Financiamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concesiones</li> <li>• Autorizaciones</li> <li>• Licencias</li> <li>• Permisos</li> </ul>

Los fiscales se otorgarán cuando tengan como fin incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental; por lo que respecta a los financieros, sólo se otorgan cuando sus objetivos se encuentran destinados a preservar, proteger, restaurar, o aprovechar sustentablemente recursos naturales y el ambiente, así como el financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

Los instrumentos de mercado se concederán cuando correspondan a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o que establezcan los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se consideran relevantes desde el punto de vista ambiental.

Los instrumentos económicos constituyen un mecanismo idóneo para ser efectivos desde el principio de la política ambiental:

1. Quien contamine, haga uso excesivo de recursos naturales, o altere los ecosistemas, debe asumir los costos ambientales inherentes a su conducta;
2. Quien preserve los recursos e invierta en la conservación ecológica, reconstruyendo el capital ambiental de la Nación debe recibir un estímulo o una compensación.

De lo anterior se desprende que estos instrumentos implican procedimientos administrativos previos los cuales se ventilan ante la SEMARNAT, la SHCP y la SECOFI. Sin embargo, su uso no se ha promovido de manera adecuada por parte de la autoridad hacia los particulares, por lo que se propone que a través de la LGEEPA, se instrumente un mecanismo que obligue a la autoridad dar una mayor difusión del uso de estos instrumentos y de los beneficios que los particulares obtienen al hacer uso de ellos, lo cual se verá reflejado en su desempeño ambiental, en la protección del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales, y finalmente en la generación de recursos económicos a largo plazo para el Estado.

INSTRUMENTOS ECONOMICOS

ACTO	AUTORIDADES	ACTIVIDADES PRIORITARIAS	TRAMITACION		RESOLUCION
Fiscales Mecanismos Financieros De Mercado	SEMARNAP S.H.C.P.	1.-Investigación, Incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías para evitar la contaminación y el deterioro ambiental.  2.-Investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía  3.-Ahorro y aprovechamiento del área  4.- Ubicación y reubicación de instalaciones industriales, comerciales y de servicios en áreas ambientales adecuadas  5.- Actividades en general relacionadas con la preservación y restauración del Medio Ambiente. (Art. 22 BIS L. GEEPA)	Decreto o resolución del Ejecutivo Federal con las facultades que le confiere el Art. 39 Fracciones I y III del C.F.F.	Lo Establece el Ejecutivo para cada caso	Art. 39 último párrafo del C.F.F. será de carácter general y deberán señalar el monto o proporción de los beneficios así como los plazos que se concedan y los requisitos que deban cumplirse

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.1.4. Regulación ambiental de los asentamientos humanos.

No obstante que este rubro es materia específica de la Ley General de Asentamientos Humanos, la LGEEPA lo contempla como un instrumento de política ambiental y lo define como "...la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área física localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran." (Artículo 2º fracción II).

La Licenciada Raquel Gutiérrez Najera, define a la regulación ambiental de los asentamientos humanos como: *"...el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos en los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población que llevan a cabo el Gobierno Federal, las entidades Federativas y los Municipios"*.<sup>57</sup>

En efecto, los asentamientos humanos modifican de una manera profunda el medio natural, pues no solo lo ocupan físicamente sino también plantean un conjunto de requerimientos que influyen en el equilibrio de los ecosistemas naturales. Por lo anterior el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán en todo momento:

- A mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población así como el desarrollo socioeconómico sustentable del país;
- La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población; y
- La participación social en la solución de los problemas que general la convivencia en los asentamientos humanos.

Los planes y programas de desarrollo urbano son instrumentos jurídicos de carácter local que establecen los usos de suelo de una zona determinada, por lo que la

---

<sup>57</sup> Gutiérrez Najera Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Página 81.

regulación ambiental de los asentamientos humanos jugará un papel importante en el desarrollo de los mismos ya que establece los criterios ambientales a los cuales se deberá sujetar. Podemos concluir que es un procedimiento administrativo previo que está íntimamente relacionado con la planeación y el ordenamiento ecológico del territorio como lo podemos observar de la tramitación del mismo, el cual para efectos metodológicos se resume en el contenido del cuadro que a continuación se detalla.

Sin embargo, es importante mencionar que aunque la LGEEPA regula los asentamientos humanos en su aspecto ambiental, este instrumento no se lleva a la práctica, pues actualmente el crecimiento urbano se da sin planeación alguna; por lo que deberá establecerse algún mecanismo que obligue a la autoridad a establecer las medidas conducentes a incorporar la planeación de los asentamientos humanos en el crecimiento urbano, considerando los recursos naturales existentes y el medio ambiente de un determinado lugar.

**REGULACION AMBIENTAL  
DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

Acto	Criterios	Tramitación					Resolución
Incorporación a los planes o programas de Desarrollo Urbano y Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de ordenamiento Ecológico</li> <li>- Uso de suelo funcional</li> <li>- Respeto a Areas con el otro valor ambiental</li> <li>- Privilegios al transporte colectivo</li> <li>- Establecimiento de Areas de Conservación Ecológica</li> </ul>	Propuesta para la elaboración de un proyecto de desarrollo urbano a través de una política urbana y ambiental sustentable	Presentación de estudio de Impacto Ambiental	Consulta Pública	Procedimiento de Evaluación y Estudio	Integración del expediente	 <pre>                     graph TD                         Resolución --&gt; Autoriza                         Resolución --&gt; Niega                         Autoriza --&gt; Total                         Autoriza --&gt; Parcial                     </pre>

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.1.5. Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental *“es un instrumento de política ambiental de carácter preventivo que tiene por objeto evitar que una construcción o una obra justificada desde el punto de vista de intereses inmediatos del constructor no se revele posteriormente nefasta o catastrófica para el ambiente”*<sup>58</sup>

La fracción XIX del artículo 3º de la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que se entiende por impacto ambiental “la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza”.

De igual manera la fracción XX define la Manifestación de Impacto Ambiental como “el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”.

Por su parte, el artículo 28 de la LGEEPA define a la evaluación de impacto ambiental como el **procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetara la realización de obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente, preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos sobre el ambiente.**

En otras palabras la evaluación de impacto ambiental es una metodología y un procedimiento por el cual la SEMARNAT, a través del Instituto Nacional de Ecología (INE), analiza las obras y actividades de competencia federal para prevenir los efectos adversos a los medios natural y humano.

El procedimiento de impacto ambiental se inicia con la presentación de una manifestación de impacto ambiental por parte del particular interesado en la realización de una obra o actividad, que pudiese tener un impacto sobre el ambiente y que hace las veces de una solicitud. A esta solicitud recae una resolución administrativa la cual podrá autorizar la realización de la obra o actividad o negar la autorización solicitada. Para efectos metodológicos hemos sintetizado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el cuadro que más adelante se observará.

Las obras o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la LGEEPA, son:

- Hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
- Industria del Petróleo, química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, cemento y electricidad.
- Minerales y sustancias reservadas a la Federación;
- Servicios turísticos Federales;
- Residuos peligrosos y radiactivos;
- Aprovechamientos: forestales de selvas tropicales; especies de difícil regeneración; obras en áreas naturales protegidas de competencia Federal;
- Plantaciones forestales;
- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias;
- Los cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- Materiales radioactivos;
- Parques Industriales;
- Desarrollos inmobiliarios;
- Obras o actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados al mar, así como en litorales y zonas federales.

Así los proyectos de obras o actividades de competencia federal, podrán ser evaluados en el INE por medio de un estudio que puede ser presentado en las siguientes modalidades:

---

<sup>58</sup> Prieur Michel. Droit de L'environnement, 2a. ed. Paris, Dalloz, 1991. Citado por González Márquez José Juan. Introducción al Derecho Ambiental Mexicano. Ed. U.A.M. Atzacapotzalco. 2ª. Ed: México, 1999. Pág. 166

**Informe preventivo.-** Si se prevé que la obra o actividad no causarán importantes impactos ambientales o cuando cumplan con lo establecido en el artículo 31 de la LGEEPA.

**Manifestación de Impacto ambiental en sus modalidades General, Intermedia y Específica.-** Cuando la obra o actividad pueden causar impactos ambientales significativos y potenciales.

Para ingresar estudios al procedimiento de impacto ambiental se deben reunir los siguientes requisitos:

1. Carta de presentación por estudio dirigido al Delegado de la SEMARNAT de la Entidad Federativa donde se pretende desarrollar la actividad o proyecto.
2. Original y cuatro copias del Informe preventivo en la Delegación de la SEMARNAT de la Entidad Federativa donde se pretende desarrollar la actividad o proyecto, para su recepción y evaluación.
3. Original y cuatro copias de la manifestación de impacto ambiental en la modalidad que corresponda, en la Delegación de la SEMARNAT de la Entidad Federativa donde se pretende desarrollar la actividad o proyecto. De éstos, la Delegación reintegrará al promovente original y tres copias. Hecho lo anterior, el original y las tres copias se deberán entregar en al Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, con oficio de recepción de la Delegación, para la dictaminación en cualquiera de sus modalidades.
4. Indicar claramente en una de las copias del estudio para "Consulta al Público".
5. Presentar original y tres copias del pago de derechos por concepto de recepción y evaluación del estudio correspondiente.
6. Presentar copia en diskette de 3.5 en formato de Procesador de Texto Microsoft Word para Windows, versiones 2.0 o 6.0 (tanto del estudio como del resumen ejecutivo).
7. Para el caso de manifestación de impacto ambiental en cualquiera de sus modalidades, se requiere:
  - Presentar en original y cuatro copias un resumen ejecutivo engargolado o en carpeta y copia en diskette de 3.5 en formato de Procesador de Texto Microsoft Word para Windows, versiones 2.0 o 6.0 (tanto del estudio como del resumen ejecutivo).
  - De ser necesario presentar dos copias en maduro de los planos originales a escala adecuada. Esto opera para todas las modalidades de impacto ambiental.
8. Los proyectos acuícolas deberán ser ingresados en la Ventanilla única de la Dirección general de Acuicultura de la Subsecretaría de Pesca de la SEMARNAT

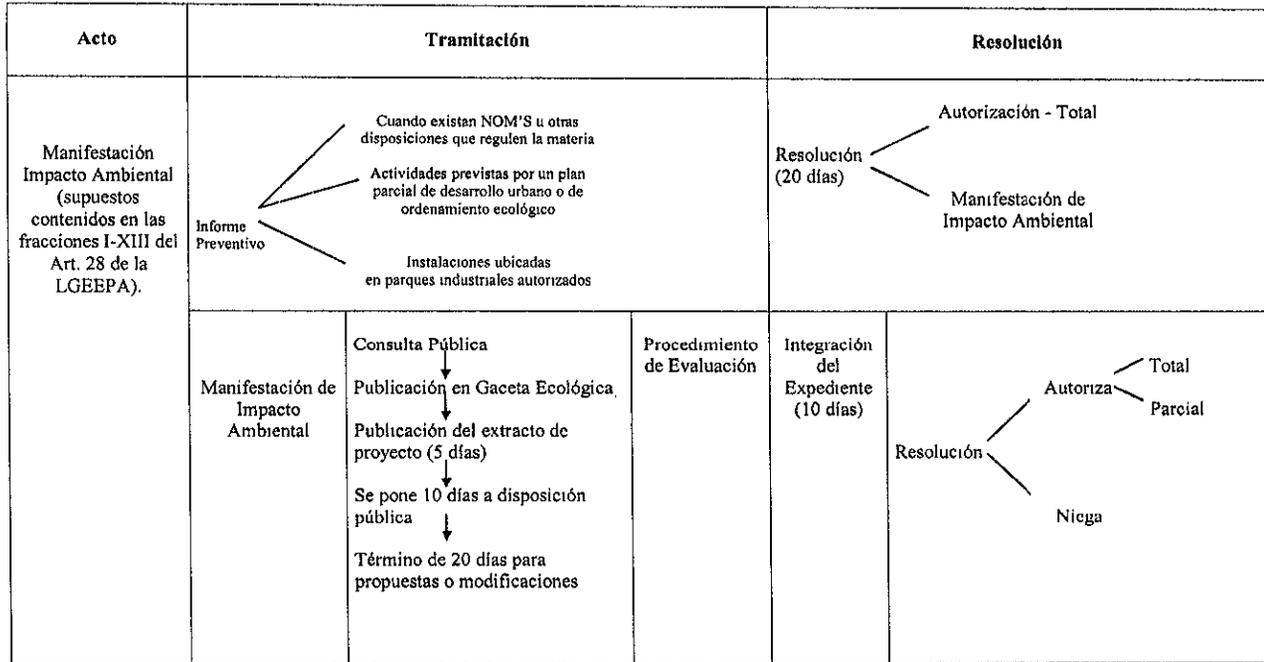
de la Delegación correspondiente.

Cabe señalar que como se deriva de lo manifestado con anterioridad, siempre se ha contemplado la evaluación de impacto ambiental solo con dos modalidades regional y particular, por lo que no llega a la totalidad de las empresas u organismos que realizan obras que tienen impacto en el ambiente, por lo que consideramos conveniente que esta valoración se reglamentara para realizarse de manera general.

De igual forma se propondría que en el estudio de impacto tuviera participación la sociedad emitiendo su opinión por conducto de los especialistas en cada ramo, a efecto de que los mas afectados por una obra o actividad, sean los que, en compañía de la Autoridad, valoren y establezcan las medidas pertinentes para el aprovechamiento y mejoramiento de los recursos naturales.

En lo que corresponde a la evaluación de impacto ambiental sería conveniente, siempre y cuando existiera el presupuesto adecuado, que éste se hiciera de manera total, anual, y gratuita a efecto de que las todas las empresas que tengan impacto en el ambiente sean sometidas al mismo a efecto de modificar la forma de producción existente en la misma, y que no vieran esta evaluación como una erogación sino como un beneficio, y en el caso de que no existiera la facilidad de otorgar esta prestación como un servicio gratuito, poder tomar en consideración lo invertido por la empresa como deducible de impuestos a efecto de que el particular se vea incentivado económicamente.

EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL



CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.1.6. Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental.

Las normas oficiales mexicanas (NOM's) son aquellas especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatoria expedidas por autoridades competentes tales como la SEMARNAT de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización<sup>59</sup>.

La LGEEPA regula las normas oficiales mexicanas en materia ambiental en los artículos 36, 37 y 37 Bis, además de lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992; las cuales son expedidas para su debida observancia y obligatoriedad por la SEMARNAT como dependencia competente en materia ambiental.

Las NOM's establecen especificaciones técnicas, parámetros, límites máximos permisibles para la realización de alguna actividad específica que puede generar daños al ambiente; en ellas se contempla la implementación de infraestructura adecuada o bien la optimización de los procesos productivos, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y procesos para evitar los impactos al ambiente que provoquen una degradación gradual de los mismos, lo cual podemos observar gráficamente en el esquema anexo.

En su creación participan diversos sectores del ramo o materia de que se trate, a través del Consejo Consultivo Público que se encarga de elaborarlas y someterlas a consulta pública para posteriormente ser publicadas mediante Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación para su exacta observancia y obligatoriedad, su proceso se puede observar en el esquema que se observa más adelante.

A efecto de agilizar la optimización de los procesos productivos, es preciso que la Autoridad competente expida de manera más diligente las NOM's necesarias que

---

<sup>59</sup> Mesta Fernández María Elena. "Manuales para la prevención..." Op. Cit. Pág. 14.

cubran la mayoría de los procesos de producción que se utilizan en nuestro país ya que a la fecha son limitadas las Normas Oficiales Mexicanas que han sido expedidas por la Autoridad competente en la actualidad.

**Inspección y Vigilancia**

Acto	Requisitos	Tramitación					Resolución
Inspección	Orden de Inspección (Fundada y Motivada en términos de los art. 14 y 16 Const.	Levantamiento del Acta de Inspección (Requisitos del Art. 67 de la L.F.P.A.)	Ofrecimiento de pruebas del inspeccionado (5 días)	Notificación de las Medidas Correctivas al inspeccionado	Término concedido al inspeccionado para manifestar lo que a su derecho corresponda y ofrecer pruebas (15 días)	Alegatos (3 días)	Resolución Administrativa (20 días)
Vigilancia	Orden de Inspección (Fundada y Motivada en términos de los art. 14 y 16 Const.	Levantamiento del Acta de Inspección (Requisitos del Art. 67 de la L.F.P.A.)	Ofrecimiento de pruebas del inspeccionado (5 días)	Notificación de las Medidas Correctivas al inspeccionado	Término concedido al inspeccionado para manifestar lo que a su derecho corresponda y ofrecer pruebas (15 días)	Alegatos (3 días)	

CUADRO ELABORADO POR LA TESIS

NORMAS OFICIALES MEXICANAS

ACTO	TRAMITACION	RESOLUCION
<p>Uso de equipo, proceso y tecnología ajustados a los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles determinados en una NOM.</p>	<p>Propuesta con justificación y propuesta de uso de equipos, procesos y tecnología alternativos.</p>	<p>Resolución (30 días)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación- Publicación</li> <li>Negativa             <ul style="list-style-type: none"> <li>Expresa</li> <li>Ficta (30 días)</li> </ul> </li> </ul>

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### **4.1.7. Autorregulación y Auditorías Ambientales.**

La autorregulación "...consiste en iniciativas adoptadas por las corporaciones o algunos sectores de la empresa o la industria para regularse a sí mismas, por ejemplo, a través de la fijación de estándares, supervisión, y metas para la reducción de la contaminación".<sup>60</sup>

El artículo 38 de la LGEEPA establece que tanto los productores, como las empresas u organizaciones empresariales desarrollaran procesos voluntarios de autorregulación ambiental, comprometiéndose a mejorar su desempeño ambiental y respetar la legislación y normatividad vigente.

En efecto, la autorregulación ambiental son todas aquellas medidas que toman las empresas o industrias, más allá de los estándares que establece la legislación actual, con el único propósito de redefinir su actividad hacia un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prevención de efectos negativos al ambiente.

Un ejemplo claro de ello lo encontramos en las normas ISO 9000, ISO 14000 que son estándares internacionales de calidad, en los que se basan las empresas para optimizar sus procesos productivos y mejorar su desempeño ambiental.

Por lo que hace a la Auditoría ambiental se encuentra regulada en el artículo 38 Bis de la propia Ley y constituye un mecanismo voluntario de autorregulación en el cual los responsables del funcionamiento de una empresa, realizarán el examen metodológico de sus operaciones respecto de la contaminación y riesgo que generan, así como el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacional y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas para proteger el medio ambiente.

Las auditorías ambientales son acciones concertadas y firmadas entre las autoridades y las empresas, cuyo objetivo principal consiste en la identificación, evaluación y control de los procesos industriales que pudiesen operar bajo condiciones de riesgo o provocar contaminación al ambiente.

Sería pertinente establecer de manera paralela a la autorregulación y a la auditoría ambiental, una forma de certificación por parte de organismos independientes a la Autoridad Ambiental, para que por su conducto sea calificada la empresa sometida al estudio y en consecuencia le sean concedidas bonificaciones de carácter tributario que a su vez se conviertan en incentivos a las empresas y a los particulares para que el sometimiento voluntario a una autorregulación o a una auditoría ambiental les produzca beneficios que a final de cuentas pueda lograr la proliferación de estas prácticas.

---

<sup>60</sup> Schmidheini, Stephan, con el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible. "Cambiano el Rumbo". Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992. Página 28.

AUTOREGULACION Y AUDITORIA AMBIENTAL.

ACTO	SUJETOS	TRAMITACION		RESOLUCION	OBJETIVOS			
Autoregulación	-Productores - Empresas - Organización	Voluntaria	Diagnóstico	Medidas Correctivas	- Mejorar su desempeño ambiental - Respeto, legislación y normatividad - Superar niveles y metas en materia ambiental	Medidas Correctivas	- Desarrollo de procesos produco adecuados - Cumplimiento de normas voluntarias - Establecimiento de sistemas de certificación de procesos	Procedimientos de Inspección y vigilancia
Auditoria Ambiental		Voluntaria	Diagnóstico	Resolución: <ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas Precautorias</li> <li>Medidas Cautelares</li> </ul>	- Examen Metodológico de sus operaciones - Grado de cumplimiento de la normatividad ambiental - Cumplimiento con los parámetros internacionales.	Medidas Preventivas	- Metodología por realización de auditorias ambientales - Sistemas de aprobación y acreditamiento de peritos y auditores ambientales - Desarrollo de programas de capacitación y en materia de peritajes y auditorias. - Sistema de Estímulos y reconocimientos a industrias - Creación de centros regionales de apoyo a la pequeña y mediana industria - Convenios con personas físicas y morales para realización de auditorias ambientales	Procedimientos de Inspección y Vigilancia
						Medidas Correctivas	Establecimiento de Medidas de Seguridad	Procedimientos de Inspección y Vigilancia

CUADRO ELABORADO POR LA TESIS

PROPUESTA DE REFORMAS A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL.

#### 4.1.8. Áreas Naturales Protegidas (ANP's).

Las áreas naturales protegidas son un instrumento central para la protección de la biodiversidad y el mantenimiento de un gran número de funciones ecológicas vitales. La LGEEPA las define como “las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley”.

El Título Segundo de la LGEEPA contempla la regulación de las ANP's estableciendo los mecanismos mediante los cuales se declaren áreas naturales que requieran ser preservadas y restauradas; instrumenta las políticas y directrices a las que deben sujetarse; establece ocho tipos de ANP's:

- Reservas de la biosfera;
- Parques Nacionales;
- Monumentos Naturales;
- Áreas de protección de recursos naturales;
- Áreas de protección de flora y fauna;
- Santuarios;
- Parques y reservas estatales;
- Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Las seis primeras son de competencia federal y las dos restantes son de competencia local.

La LGEEPA ordena la creación del Consejo Nacional de ANP's, como órgano de consulta y apoyo de la SEMARNAT en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia; cabe destacar que el establecimiento deberá ser expedido por el titular del Ejecutivo Federal mediante la declaratoria correspondiente conforme a la LGEEPA y las demás leyes aplicables.

Asimismo la Ley señalar que es obligación de la SEMARNAT la integración del Registro Nacional de Areas Naturales Protegidas en donde deberán quedar inscritos los decretos mediante los cuales se declararán las de interés federal y los instrumentos que modifiquen a las declaratorias.

En ese sentido, todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión, o cualquier derecho relacionado con bienes e inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas, deberán contener la referencia de la declaratoria correspondiente y sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Del punto anterior se desprende que existen dos tipos de procedimientos administrativos específicos:

1. Un procedimiento administrativo previo hasta el establecimiento de un área natural protegida.
2. Una vez establecida un área natural protegida, encontramos dos tipos de procedimientos:
  - los relativos a actos, convenios y contratos de propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes e inmuebles ubicados en esa área; y
  - los relativos a autorizaciones, permisos, licencias o concesiones por parte de los particulares para la realización de alguna actividad productiva permitida en un área natural protegida.

A efecto de mostrar de manera ilustrativa los dos procedimientos a que se ha hecho referencia con anterioridad es pertinente consultar el esquema correspondiente que aparece en el presente capítulo.

Sería conveniente, a pesar de que la ley establece los requisitos que deberán cumplirse a efecto de que los particulares puedan realizar actividades dentro de la ANP's, que la propia ley y su reglamento establecieran mecanismos de control y vigilancia respecto de las actividades que se desarrollan dentro de las mismas, y a establecer medidas de seguridad, las cuales deben ser cumplidas por ellos, bajo pena de ser revocada la licencia, permiso, autorización o concesión otorgada.

AREAS NATURALES PROTEGIDAS

PROPUESTA DE REFORMAS A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AMBIENTAL

ACTO	AUTORIDAD	TRAMITACION			RESOLUCION	NOTIFICACIONES	FUNCIONAMIENTO	AUTORIZACIONES	FACULTADES
Establecimiento de una ANP	SEMARNAP INE	Diagnóstico o análisis	Consulta Pública	Consulta a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos Locales</li> <li>- Dependencias de la Administración Pública Federal</li> <li>- Organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás interesados</li> <li>- Universidades, Centros de Investigación, Instituciones y Organismos.</li> </ul>	Expedición de la Declaratoria por parte del Ejecutivo Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicación en el D.O. Federación</li> <li>- Notificación previa a los propietarios o poseedores de los predios afectados</li> <li>- Inscripciones en el Registro Público de la Propiedad correspondiente</li> </ul>	Elaboración de un programa de manejo de la A.N.P.	Licencias Permisos Autorizaciones Concesiones	Negar Autorizar <span style="margin-left: 20px;">{ Parcial Total</span> Revocar

#### 4.1.9. Licencia Ambiental Unica

La llamada Licencia ambiental única encuentra su fundamento en el “Acuerdo por el cual se establecen los mecanismos y procedimientos para obtener la licencia única ambiental, mediante un trámite único, así como la actualización de la información de emisiones mediante una cédula de operación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997, y por medio de la misma se establece una facilidad administrativa que permite obtener en un solo trámite los diversos permisos, licencias o autorizaciones de carácter federal que deban ser otorgados por la SEMARNAT. En consecuencia lo que se llama licencia ambiental única es simplemente un documento que integra a las distintas autorizaciones que actualmente la SEMARNAT emite por separado en las distintas áreas administrativas que son competentes para ello.

El fundamento jurídico de la licencia ambiental única se encuentra establecida en lo que dispone el artículo 109 bis de la LGEEPA, que señala: *“La Secretaría deberá establecer los mecanismos y procedimientos necesarios, con el propósito de que los interesados realicen en un solo trámite, en aquellos casos en que para la operación y funcionamiento de establecimientos industriales, comerciales o de servicios se requiera obtener diversos permisos, licencias o autorizaciones que deban ser otorgados por la propia Secretaría”*.

El trámite de la licencia ambiental única es opcional para los responsables de los establecimientos que realizan actividades de competencia federal, que ya cuenta en con licencia de funcionamiento o alguna autorización de actividades en la materia ambiental, por lo que es preciso poner de manifiesto el carácter voluntario del trámite de la misma.

La licencia ambiental única integra los siguientes aspectos:

1. Evaluación de Impacto Ambiental.
2. Estudio de riesgo.
3. Emisiones atmosféricas.

4. Residuos peligrosos.
5. Servicios Hidráulicos.

El citado "Acuerdo por el cual se establecen los mecanismos y procedimientos para obtener la licencia única ambiental, mediante un trámite único, así como la actualización de la información de emisiones mediante una cédula de operación" establece que las distintas autorizaciones que se integren en la licencia ambiental única deberán ser firmadas por los servidores públicos facultados para ello en cada caso, estableciéndose como requisito incorporarse al Programa Voluntario de Gestión Ambiental del Sistema de Regulación y Gestión Ambiental, mismo que al día de hoy solo existe en el papel pues todavía no se ha creado.

#### **4.1.10. Procedimiento de inspección y vigilancia.**

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental se encuentra regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de manera supletoria en Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en las que se regulan las formalidades bajo las cuales deberán realizarse las visitas de inspección que deberá realizar la SEMARNAT a efecto de corroborar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental; en dicho precepto se establecen los requisitos y formalidades que deberán contener las mismas para el supuesto de no violar las garantías constitucionales y derechos primordiales de los Gobernados.

El precepto legal antes citado contempla los requisitos mínimos que deben contener las actas de inspección, y que son los siguientes:

- Deben constar por escrito
- Deben constar en documento oficial
- Dicha orden debe estar debidamente fundada y motivada
- Debe ser expedida por autoridad competente en la que se precise el lugar o... que deban inspeccionarse.
- Debe establecerse fehacientemente cual es el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.

De igual manera es preciso manifestar que el artículo 3° de la LFPA establece los elementos y requisitos de existencia y validez que debe contener todo acto de autoridad administrativa; por lo que en consecuencia debe entenderse que la orden de inspección que emita la autoridad administrativa competente debe reunir tanto los requisitos establecidos en la LGEEPA como los que contempla la LFPA, ya que de no ser así, dicha inspección puede ser afectada de nulidad o anulabilidad según sea el caso y como ya lo vimos en el capítulo que antecede.

Es preciso hacer notar que precisamente ésta es una de las razones por las cuales en el presente trabajo se propone la unificación de criterios respecto de los requisitos de existencia y validez de las actas de inspección, mismas que deberán contenerse en la legislación ambiental, y que sea sólo ésta quien contemple la totalidad de requisitos que debe cumplir una orden de inspección.

Mientras que los artículos 161 al 169 de la LGEEPA regulan la orden de inspección en cuanto a que debe constar por escrito, debidamente fundada y motivada, el hecho de que los inspectores se encuentren debidamente acreditados para el efecto, la posibilidad del inspeccionado para designar testigos, las características que debe contener el levantamiento del acta de inspección correspondiente, etc.; la LFPA introduce al procedimiento de inspección otras modalidades, tales como:

- Que las visitas podrán ser ordinarias (las que se efectúan en días y horas hábiles).
- O bien, podrán ser extraordinarias (las que se realizan en cualquier momento, por lo cual en el propio oficio de comisión del inspector deberán habilitarse los días y las horas inhábiles en que la diligencia administrativa se desarrollará, las cuales deben fundarse y motivarse en el oficio de comisión conducente). y
- Finalmente que podrá el inspeccionado ofrecer pruebas en relación con los hechos asentados en el acta circunstanciada que se hubiere formulado o hacer uso de ese derecho dentro de los cinco días posteriores a la al acto de autoridad.

La LFPA establece las reglas generales, plazos y formalidades que deben ser observadas por la autoridad respecto del procedimiento de inspección y vigilancia, las cuales de no seguirse pueden derivar en una responsabilidad administrativa que genera un acto de autoridad inválido o nulo.

Tanto la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen un término de quince días posteriores al levantamiento del acta de inspección para que el interesado o inspeccionado comparezca ante la autoridad a deducir sus derechos y ofrecer en consecuencia las pruebas que estime pertinentes y en las cuales base su defensa. La Autoridad Ambiental contará con un término de veinte días para emitir por escrito, debidamente fundada y motivada la resolución respectiva, la cual se notificará al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

La resolución administrativa dictada por la autoridad ambiental deberá contemplar las medidas que deberá tomar el inspeccionado para corregir las deficiencias o irregularidades observadas por el inspector. Al respecto la LGEEPA le concede un término de cinco días al inspeccionado para informar a la autoridad el cumplimiento a las medidas recomendadas.

Es preciso hacer mención que de conformidad con la LGEEPA la Autoridad competente para conocer del procedimiento de inspección es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de la Procuraduría Federal de protección al Ambiente (PROFEPA), la cual tiene como principal atribución "vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental de los recursos naturales, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, pesca, zona federal, marítima terrestre, playas, terrenos ganados al mar, áreas naturales protegidas; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tal fin".

**Inspección y Vigilancia**

Acto	Requisitos	Tramitación					Resolución
Inspección	Orden de Inspección (Fundada y Motivada en términos de los art. 14 y 16 Const.	Levantamiento del Acta de Inspección (Requisitos del Art 67 de la L.F.P.A.)	Ofrecimiento de pruebas del inspeccionado (5 días)	Notificación de las Medidas Correctivas al inspeccionado	Término concedido al inspeccionado para manifestar lo que a su derecho corresponda y ofrecer pruebas (15 días)	Alegatos (3 días)	Resolución Administrativa (20 días)
Vigilancia	Orden de Inspección (Fundada y Motivada en términos de los art. 14 y 16 Const.	Levantamiento del Acta de Inspección (Requisitos del Art. 67 de la L.F.P.A.)	Ofrecimiento de pruebas del inspeccionado (5 días)	Notificación de las Medidas Correctivas al inspeccionado	Término concedido al inspeccionado para manifestar lo que a su derecho corresponda y ofrecer pruebas (15 días)	Alegatos (3 días)	

CUADRO ELABORADO POR LA TESIS

#### 4.1.11. Medidas de Seguridad.

El Artículo 81 de la LFPA define a las medidas de seguridad como las disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas, mismas que deberán ser establecidas por la ley administrativa en cada caso.

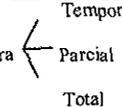
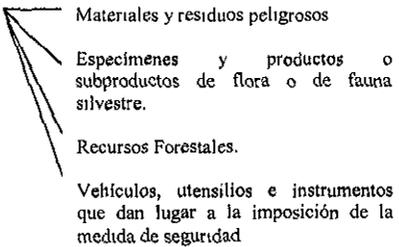
Al respecto la LGEEPA establece que cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la SEMARNAT podrá ordenar alguna de las siguientes medidas de seguridad:

- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones que manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora y fauna silvestre, recursos forestales.
- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos.
- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública.

Podemos concluir que la imposición de medidas de seguridad tiene como fin primordial evitar la aparición o desarrollo de casos extraordinarios de desequilibrio ecológico o contaminación con repercusiones peligrosas, en donde no basta la imposición de medidas correctivas, sino que es necesario impedir categóricamente que se continúe violando la legislación ambiental, ya que de continuar produciría efectos desastrosos al ambiente, por lo que en consecuencia, estamos en presencia de una medida de previo y especial pronunciamiento, de carácter cautelar que no esta supeditada a que se otorgue al particular la Garantía de Audiencia, pues sobre el derecho del particular se encuentra el interés de la sociedad a preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea, independientemente de que es sólo una medida preventiva y temporal, no de carácter definitivo, pues sólo es un acto de aseguramiento condicionado a la expedición de una resolución final.

De igual forma es preciso establecer que independientemente de los supuestos mencionados las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización.

Medidas de Seguridad

Acto	Resolución		Resolución	
<p>Riesgo inminente de Desequilibrio Ecológico ó Daño o deterioro grave de los Recursos Naturales ó Contaminación con repercusiones peligrosas para los Ecosistemas o la salud pública</p>	<p>Resolución emitida por la SEMARNAP debidamente fundada y motivada</p>	<p>1) Clausura                        2) Aseguramiento Precautorio                        3) Neutralización de Fuentes Contaminantes</p>	<p>Establece la Medida de Seguridad que ha de imponerse para subsanar la irregularidad que motivo la imposición de la medida y los plazos para cumplirla</p>	<p>1) Retiro de la Medida de Seguridad Impuesta ó                       2) Inicio de un Procedimiento de inspección y vigilancia</p>

CUADRO ELABORADO POR LA TESIS

#### 4.1.12. Medidas Correctivas o de Restauración

De manera paralela a las medidas de seguridad que prevé la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente, surgen también las medidas de restauración, entendiéndose por éstas los métodos propios del derecho administrativo para lograr la recuperación y restablecimiento de las condiciones de los ecosistemas cuando éstas han sido alteradas por la acción del hombre, lo que indirectamente podría conducir a la reparación del daño ambiental.

Las medidas correctivas o de restauración pueden dictarse en dos momentos:

1. Después de un acto de inspección, cuando son de carácter urgente y no pueden esperar a que se emita la resolución correspondiente.
2. Al emitirse la resolución que pone fin al procedimiento de inspección y vigilancia.

Cabe mencionar que la resolución que pone fin al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia puede ratificar las medidas de urgente aplicación anteriormente dictadas si es que éstas, por su naturaleza no fueron cumplidas o no pueden ser cumplidas antes de dictarse la resolución, o bien puede agregar otras.

Ahora bien, es preciso mencionar que aunque la propia LGEEPA prevé las medidas de apremio para el caso de que el inspeccionado no acate las disposiciones contenidas en la resolución derivada del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia y las cuales van encaminadas a reparar el daño ambiental causado, las cuales pueden consistir en clausura temporal o definitiva, parcial o total de la instalación contaminante, así como las multas, no conlleva a la reparación de daño ambiental.

Por lo que estimamos deberían establecerse medidas de apremio dentro de la LGEEPA tendientes a instalar dentro de la empresa contaminante equipo especializado a efecto de que su producción sea más limpia y cause en consecuencia los menores daños posibles al ambiente, siendo la adopción de estas medidas de carácter obligatorio para la empresa sancionada, apercibiéndola para el caso de

incumplimiento con clausura total hasta el momento que adopte las medidas decretadas.

#### 4.1.13. Sanciones Administrativas

La Potestad Sancionadora de la Administración Pública encuentra su *fundamento* en los artículos 21 y 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Específicamente el artículo 21 de nuestra Carta Magna establece “..Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...”.

El artículo 171 de la LGEEPA establece las sanciones administrativas que se deberán imponer por violaciones a la misma o a sus reglamentos, estas pueden ser:

1. Multa que puede ir de 20 a 20 000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción.
2. Clausura temporal o definitiva, total o parcial (según sea la gravedad de la infracción)
3. Arresto administrativo hasta por 36 horas.
4. Decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a la propia ley.
5. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias y permisos correspondientes.

Para ser más explícitos es preciso consultar el cuadro que se anexa al presente capítulo.

Asimismo y a efecto de determinar los supuestos en los cuales se establecerán las citadas sanciones administrativas, es preciso determinar lo siguiente:

- En lo que se refiere a la imposición de multas la autoridad debe sujetarse a la gravedad de la infracción y las condiciones económicas del infractor.
- La clausura debe ser aplicada como medida que se adopta en casos de extrema

gravedad, esto es que dicha sanción no puede ser impuesta sin haber recurrido antes a otros medios de apremio.

- El arresto debe entenderse como una detención de carácter provisional que consiste en una corta privación de la libertad que se realiza en un lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas privativas de libertad, y cuya duración, según lo establece la propia LGEEPA, no debe exceder de 36 horas, por lo que al consistir en una medida privativa de libertad del gobernado, debe aplicarse, como ya lo mencionamos en el caso de la clausura, como último recurso de la autoridad para hacer cumplir sus determinaciones.
- En lo que respecta a la suspensión, revocación o cancelación de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones, es preciso respetar la garantía de audiencia del gobernado, por lo que no se podrá imponer esta sanción sin haber agotado previamente un procedimiento de inspección y vigilancia.

El artículo 71 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que “sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo”.

Por su parte la LGEEPA establece la posibilidad de que las multas sean incrementadas por reincidencia o persistencia de la conducta ilícita, incremento que podrá ser elevado hasta dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido. así como la clausura definitiva. De igual forma establece en su artículo 171 que podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, pero en ningún caso la sumatoria de multas puede exceder de los 20 000 días de salario mínimo.

**Sancciones Administrativas**

Acto	Tramitación	Resolución
Violaciones a la L.GEEPA, sus reglamentos u otras leyes sectoriales en la materia.	Procedimiento de inspección y vigilancia.  Procedimiento de Medidas de Seguridad	<p>Sancciones Administrativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Multa (hasta 20 mil días de SMGV en El D.F. como máximo)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Incumplimiento—Multa por cada día que transcurra</li> <li>Reincidencia—Dos veces el monto impuesto</li> <li>Comutación—Realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo siempre que no esté en los supuestos del Art. 174 LGEEPA</li> </ul> </li> <li>- Clausura                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Total</li> <li>Parcial</li> </ul> </li> <li>- Arresto Administrativo → Hasta por 36 Hrs. (Art. 171- III LGEEPA)</li> <li>- Decomiso</li> <li>- Suspensión ó Revocación de                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Licencias</li> <li>Concesiones</li> <li>Permisos</li> <li>Autorizaciones</li> </ul> </li> </ul>

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.1.14. Recurso de Revisión

El artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que:

*“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 la resolución definitiva”.*

Toda vez que la propia LGEEPA remite en su artículo 179 que la substanciación del recurso de estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es preciso establecer los siguientes aspectos importantes en cuanto a su tramitación:

1. Conforme al artículo 81 de la LFPA el recurso de revisión solo procede en contra de las resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan el expediente. Esto es que tengan el carácter de definitivos.
2. El recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto administrativo, para que éste sea resuelto por su superior jerárquico.
3. La LFPA establece al igual que la LGEEPA el término de quince días para la interposición del recurso, el cual comenzará a contar a partir del día siguiente a la notificación del acto de autoridad.
4. La suspensión del acto de autoridad reclamado solo procederá: cuando lo solicite expresamente el recurrente; cuando sea procedente el recurso; cuando no cause perjuicios al interés social o contravenga disposiciones de orden público; no ocasione daños y perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos.
5. De conformidad con lo que establece el artículo 92 de la LFPA la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violado y examinar en su conjunto los agravios y razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos por el inconforme (suplencia de la queja).
6. Las partes podrán contar con un término de 5 a 10 días para alegar y en su caso ofrecer documentos supervenientes que no obren en el expediente.

De conformidad con lo que establece el artículo 91 de la LFPA, la Autoridad

encargada de resolver el recurso administrativo podrá:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo:
- Confirmar el acto impugnado:
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto combatido o revocarlo total o parcialmente.
- Modificar u ordenar la modificación del acto a debate, o bien ordenar se expida uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente favorable al recurrente.

Dicha resolución deberá decretarse dentro del término de 10 días contados a partir de la conclusión del plazo para formular alegatos.

### Recurso de Revisión

Acto	Interposición	Requisitos	Suspensión	Resolución
Resolución Definitiva	Se interpone ante la Autoridad que emitió el acto impugnado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismo Administrativo a quien se dirige</li> <li>- Nombre y domicilio del recurrente.</li> <li>- Nombre y domicilio del tercero perjudicado.</li> <li>- Acto que se recurre</li> <li>- Fecha en que se le notificó el acto</li> <li>- Agravios que le causan</li> <li>- Copia del acto o resolución impugnado</li> <li>- Pruebas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando lo solicite el recurrente</li> <li>- Sea procedente el recurrente</li> <li>- No se perjudique el interés social o el orden público</li> <li>- No ocasione daños a terceros</li> <li>- Se garanticen los daños a terceros</li> <li>- Se garanticen el deconuso (5 días).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No interpuesto</li> <li>- Improcedente</li> <li>- Sobresido</li> <li>- Confirmar el acto impugnado</li> <li>- Inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado</li> <li>- Revocación del acto</li> <li>- Modificación del Acto</li> <li>- Ordenar que se expida un acto nuevo</li> </ul> <div style="margin-left: 150px;"> <span style="font-size: 2em;">/</span> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 5px;">             Parcial              Total           </div> </div>

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### **4.1.15. Delitos Ambientales**

Anterior a las reformas de 1996, la LGEEPA contemplaba los delitos ambientales del orden federal en el Capítulo VI del Título Sexto, en los artículos 182 al 188 siendo derogados del 183 al 187, conforme al artículo segundo transitorio del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal, publicado el 13 de diciembre de 1996.

Actualmente la LGEEPA establece que en aquellos casos en que, como resultado de sus atribuciones la Secretaría tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente. Asimismo toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable; por lo que la Secretaría proporcionará, en las materias de su competencia, los dictámenes técnicos o periciales que le solicite el Ministerio Público o las Autoridades Judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de delitos ambientales.

Con dicha derogación los delitos ambientales fueron trasladados al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal; esta reforma tuvo por objetivo agrupar en este ordenamiento los delitos ambientales que habían sido originalmente reconocidos en la LGEEPA, la Ley Forestal, la Ley de Caza y el propio Código Penal. En efecto, el Código en comento tiene un nuevo título XXV que se avoca precisamente a los delitos ambientales con una función preventiva como instrumento de política ambiental.

Debido a que los delitos ambientales se encuentran regulados en el proceso penal y no son materia de un procedimiento administrativo, únicamente mencionaremos los delitos tipificados en el Código Penal.

- Realización de actividades riesgosas.
- Manejo inadecuado de residuos peligrosos.

- Contaminación atmosférica.
- Contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica.
- Contaminación de aguas.
- Destrucción de humedales, manglares, lagunas, esteros o pantanos.
- Delitos fitosanitarios.
- Desmonte o destrucción de vegetación natural (corte, arranque, derribo y tala de árboles, aprovechamiento forestal ilegal, cambio de uso de suelo, o incendio forestal).
- Transporte, comercio, acopio o transformación de recursos forestales.
- Caza furtiva de mamíferos o quelonios marinos.
- Captura, transformación, acopio, transporte, destrucción o comercio de especies acuáticas ilegales.
- Caza, Pesca o captura ilegal de flora y fauna silvestre utilizando medios prohibidos por la normatividad.
- Tráfico ilegal de especies consideradas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción, raras o sujetas a protección especial, así como sus productos o subproductos y demás recursos genéticos.
- Daño doloso a especies de flora o fauna silvestres.

#### **4.1.16. Denuncia Popular**

En cuanto a la figura de la denuncia popular la LGEEPA en su Título Sexto, Capítulo VII, establece que toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones o sociedades podrán ocurrir ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades, a denunciar todo hecho, acto u omisión que pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravenga las disposiciones establecidas en dicha Ley y demás Ordenamientos ambientales.

Asimismo en su artículo 190 contempla que la denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que a presente por escrito y contenga:

1. El nombre o razón social, domicilio y teléfono del denunciante, o en su caso de su representante legal;
2. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
3. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y;
4. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

La autoridad, que en este caso se traduce a la Procuraduría Federal de Protección al

Ambiente, no admitirá denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, notificando esto al denunciante.

Como se puede observar, la PROFEPA una vez recibida la denuncia acusará recibo por su recepción y dentro de los diez días siguientes a su presentación notificará al denunciante el acuerdo de calificación (si procede o no la interposición de la denuncia) y procederá a la identificación del denunciado a fin de que comparezcan ante ella a deducir sus derechos y ofrecer pruebas dentro del término de quince días posteriores a la notificación respectiva.

El denunciante podrá coadyuvar con la PROFEPA aportándole pruebas, documentación e información; asimismo la Procuraduría podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado la elaboración de estudios y dictámenes sobre las cuestiones planteadas en la denuncia.

El procedimiento de denuncia popular puede concluir por alguna de las siguientes causas:

1. Incompetencia de la PROFEPA para conocer de la denuncia;
2. Por haberse dictado la recomendación correspondiente (esto es cuando el denunciado es una autoridad federal, estatal o municipal).
3. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental
4. Por falta de interés jurídico del denunciante (en caso de que no compareciere a ratificar la denuncia).
5. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes (dos denuncias sobre un mismo hecho).
6. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes.
7. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección
8. Por desistimiento del denunciante.

De igual forma la legislación ambiental vigentes establece que la PROFEPA en el ámbito de sus atribuciones podrá iniciar ante las autoridades judiciales competentes las acciones que procedan cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Asimismo establece

que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas, la persona que deteriore el ambiente será responsable civilmente de los daños y perjuicios causados, estableciendo el término de cinco años para poder demandar la responsabilidad ambiental. De las propuestas en relación con la denuncia popular hablaremos más adelante al tratar la participación social en el procedimiento administrativo ambiental.

Denuncia Popular

Acto	Autoridad	Formalidades	Tramitación	Notificación al denunciante del acuerdo de acuerdo de los días (10 días)	Notificación al presunto infractor para que comparezca a una prueba en el término de 15 días	Investigación y diligenciamiento de PROTEPA	Resolución	Notificación al denunciante y al presunto infractor de la resolución de la autoridad	Inicio de ejecución de la autoridad competente
Autoridad: ODESA  Facultad: A petición de parte	PROTEPA  Autoridad Municipal (solo para recibir la denuncia) y/o a la PROTEPA	1) Por escrito Denunciante Presunto infractor Presunta 2) Via telefónica levantando una acta de constancia, la misma debe ser autenticada por el denunciante en el término de 2 días	Acuerdo de Calificación Acuerdo de Calificación 1) 2) 3)	Notificación al denunciante del acuerdo de acuerdo de los días (10 días)  Conformación de un acta para otorgar prueba	Notificación al presunto infractor para que comparezca a una prueba en el término de 15 días	Investigación y diligenciamiento de PROTEPA	Autoridad: Recomendada - Incompetencia - Falta de jurisdicción - Acumulación - Concurrencia  Particular - Resolviendo en ejecución de la autoridad competente - Inhibición en procedimientos administrativos, contenciosos, etc. y penales	Notificación al denunciante y al presunto infractor de la resolución de la autoridad	Inicio de ejecución de la autoridad competente

CUADRO ELABORADO POR LA TESISISTA

#### 4.2. Propuesta para la creación de un título especial de procedimiento administrativo en la LGEEPA.

Anteriormente manifestamos que para la observancia y cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, existen diversos procedimientos administrativos que regulan, promueven, restringen, prohíben, sancionan, orientan y en general inducen las acciones de los particulares y la autoridad para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

También dijimos que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución, la serie de pasos en que se concreta recibe diversos nombres de acuerdo con la etapa procedimental en que se encuentre, por lo que es preciso establecer que La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contempla diversos procedimientos, a saber:

1. **Procedimiento Ambiental Interno y Procedimiento Ambiental Externo.**- Se considera como **procedimiento Ambiental Interno** es aquel conjunto de actos que realiza tanto la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como las demás Secretarías facultadas para ello en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su ámbito meramente de gestión administrativa, entre sus órganos, y que no interfiere en la esfera de los particulares, y que se refiere propiamente a las funciones de organización y funcionamiento dentro de la misma Administración Pública, dentro de este supuesto encontramos al procedimiento de planeación ambiental, al ordenamiento ecológico del territorio, a los instrumentos económicos, a la investigación y educación ecológica. **El Procedimiento Ambiental Externo** será aquel en el cual una determinación o actuación de las Autoridades Ambientales, ya sea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o cualquier otra Secretaría de Estado en uso de sus facultades coercitivas, interfiera la esfera jurídica de los particulares, dentro de este supuesto encontramos a al procedimiento de regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación de impacto ambiental, la aplicación de las normas oficiales mexicanas, la autorregulación y auditorías ambientales, el procedimiento de inspección y vigilancia, el de medidas de seguridad y sanciones administrativas.

2. **Procedimiento Ambiental Previo y Procedimiento Ambiental de Ejecución.-** La existencia de un acto administrativo de carácter ambiental siempre requerirá de un **procedimiento previo**, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla las facultades otorgadas a la Administración Pública Federal, y en su caso local y Municipal, para emitir los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles para el desarrollo de las actividades tendientes a la protección del ambiente y la prevención de aquellas que lo perjudiquen. Dentro de esta clasificación encuadra el procedimiento de planeación ambiental, el de ordenamiento ecológico del territorio, la expedición de instrumentos económicos, la expedición de Normas Oficiales Mexicanas, la autorregulación y las auditorías ambientales. Cuando alguna de las determinaciones o especificaciones decretadas por la Autoridad para la protección del Ambiente no es cumplida de manera voluntaria por él o los Gobernados, esto traerá como consecuencia la aparición de un **procedimiento administrativo ambiental de ejecución** por medio del cual la Autoridad competente obliga al Gobernado a acatar las disposiciones que en materia Ambiental ha decretado, entre esta clasificación del procedimiento ambiental se encuentran los procedimientos de inspección, vigilancia, medidas de seguridad, sanciones administrativas, recursos y delitos en materia ambiental.
  
3. **Procedimiento Ambiental de Oficio y Procedimiento Ambiental a Petición de Parte.-** El **Procedimiento ambiental de oficio** será aquél que lleva a cabo la Autoridad Ambiental en cumplimiento de sus obligaciones, el propio artículo 202 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla que *"La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, esta facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal"*. En lo que respecta al **Procedimiento Ambiental a petición de parte**, dado que requiere el impulso del particular para la expedición del acto administrativo o para la ejecución de éste, en la legislación Ambiental lo podemos observar cuando un particular acude ante las Autoridades Ambientales competentes a solicitar la expedición de una autorización, permiso, licencia o concesión. Asimismo lo podemos ver reflejado de manera más significativa en un procedimiento de carácter contencioso derivado de una denuncia de carácter popular, esto es que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla la posibilidad de que toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras Autoridades todo hecho u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la propia ley y de los demás ordenamiento que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Como ya pudimos observar existe una gran diversidad de procedimientos regulados

por la LGEEPA, de los cuales encontramos supuestos en los cuales puede o no existir una controversia entre el Estado y un particular, o bien entre dos particulares, o porque no decirlo, entre los mismos organismos que constituyen la propia Administración Pública, por lo cual en este punto se propone la creación de un capítulo especial dentro de la propia LGEEPA, en donde se regule de manera clara y precisa el proceso que se deberá seguir a efecto de dirimir las posibles controversias que se susciten entre las partes.

Es pertinente manifestar que aunque como ya lo esclarecimos en el capítulo segundo del presente trabajo, el acto administrativo debe sujetarse a un procedimiento determinado y no a un proceso, como en ocasiones se afirma; también es importante establecer en caso de que se presente una controversia cual deberá ser el proceso que ha de seguirse para dirimir la misma.

Anteriormente establecimos que generalmente proceso y procedimiento se utilizan como sinónimos; sin embargo, son conceptos diferentes como veremos a continuación, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

Cipriano Gómez Lara define al **proceso** como un conjunto complejo de actos del Estado que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.<sup>61</sup> Otros autores entienden al **Proceso** como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Octava Edición. Editorial Harla. México, 1990. Pág. 122.

<sup>62</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. Pág. 258.

Por su parte, por **Procedimiento** entendemos un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.<sup>63</sup> En efecto, el procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en ese sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc.

De lo anterior, podemos apreciar que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Luego entonces, la diferencia consiste en que en el primero hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el segundo es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

En base a lo anterior podemos decir que la propuesta que se realiza en el presente trabajo es en el sentido de crear un proceso jurisdiccional ambiental propiamente dicho para la solución de controversias suscitadas por la violación o falta de aplicación de la norma ambiental, el cual solo procedería en los casos en que existan actos u omisiones que produzcan un desequilibrio ecológico o daño al ambiente, en el cual los particulares puedan tener la legitimación suficiente para comparecer ante autoridades propiamente ambientales (cabría entonces la creación de tribunales especializados en materia ambiental), en pro de la defensa de un derecho universal como lo es el derecho a un medio ambiente sano.

#### **4.3. Creación de un arbitraje en materia ambiental para coadyuvar en la aplicación de la norma jurídica ambiental en el procedimiento administrativo.**

A efecto de poder determinar si efectivamente la figura del arbitraje podría coadyuvar para hacer efectivo el cumplimiento de la norma ecológica, implicando por supuesto

<sup>63</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op cit.* Pág. 277.

la premisa del incumplimiento por parte de un gobernado con las disposiciones ambientales, esto es que exista una violación a la ley ambiental, por lo que sería preciso establecer el papel que jugaría la figura del arbitraje como forma de solución de conflictos, establecer por tanto la naturaleza jurídica del mismo, así como su concepto y clases, sus características principales y algunos de los procedimientos arbitrales que se encuentran vigentes en nuestro país en la actualidad a efecto de poder determinar si su aplicación sería factible para la solución de conflictos derivados de violaciones a la legislación ambiental.

#### 4.3.1. El arbitraje como forma de composición de las controversias.

La doctrina procesal establece que cuando el Estado tiene la obligación de impartir justicia goza del poder necesario para hacerlo, pero que también permite a los particulares en determinados casos la autodefensa para que terminen los litigios y diferencias sin la necesidad de acudir a los tribunales, al efecto, estas figuras de derecho procesal se denominan autodefensa o autocomposición.<sup>64</sup>

La **Autocomposición** consiste en la terminación de controversias o litigios por voluntad unilateral o bilateral parcial, en esta encontramos:

- **El desistimiento.**- Que es la renuncia a la pretensión litigiosa deducida por la parte atacante y, en caso de haber promovido ya el proceso, la renuncia a la pretensión formulada por el actor en su demanda o por el demandado en su reconvencción.
- **El allanamiento.**- Es el reconocimiento de los hechos propios del que declara, o sea, tanto del actor como del demandado o aquel que resiste la pretensión en reconocimiento y sumisión de la parte atacada a la pretensión litigiosa que se dirige contra ella.
- **La Transacción.**- Es un acuerdo de voluntades por el cual las dos partes solucionan un conflicto al renunciar parcialmente a su respectiva pretensión y resistencia, es decir, debe implicar una renuncia o concesión equilibrada y razonable para cada parte.

De igual forma y paralela a esta forma autocompositiva de solución de conflictos se encuentra la forma **heterocompositiva**, la cual no va a ser dada por las partes, sino

por un tercero ajeno e imparcial sin interés propio en la controversia<sup>65</sup>. Dentro de esta clasificación encontramos:

- **La mediación.**- Osvaldo Alfredo Gozaini señala que “mediar es interceder o rogar por alguien; también significa interponerse entre dos o más que riñen, procurando reconciliarlos y unirlos en amistad”.<sup>66</sup> En la mediación el mediador actúa como un “amortiguador” pues no decide quien esta bien o quien se encuentra equivocado o quien ganará o perderá. El propósito de la mediación no es obtener un ganador o un perdedor sino obtener un arreglo entre las partes, su requisito principal es la buena fé y se recomienda en aquellos casos en que deberá subsistir una relación entre las partes, o bien cuando se ven involucradas gran número de personas, y cuando el costo del litigio es elevado.
- **La conciliación.**- En este caso un tercero ajeno a la controversia, asume un papel más activo para la solución del mismo, consistente en proponer alternativas concretas a las partes para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. La función del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta, en todo caso a la voluntad de las partes, la solución depende finalmente de ellas.
- **El arbitraje.**- Independientemente del estudio a fondo que se hará con posterioridad, es preciso definir al arbitraje como una figura heterocompositiva de solución de conflictos, mediante un procedimiento seguido, no ante un juez profesional o estatal, sino ante un Juez de carácter privado que es el árbitro, donde las partes se someten a su opinión en relación con un conflicto o una controversia. La razón de las partes para preferir este sustitutivo de la jurisdicción es el deseo de valerse de personas competentes o de especial confianza para que resuelvan su controversia en una forma más rápida, más justa y menos dispendiosa. Acuden normalmente al arbitraje personas que conocen limitaciones que en determinadas materias tienen los jueces ordinarios y prefieren a personas especializadas, manifestando su voluntad de transigir y aceptar como juicio propio el de las personas escogidas por ellas.
- **La Jurisdicción.**- Entendiendo ésta como la función pública de hacer justicia, podemos establecer que la misma se desenvuelve a través de dos actividades fundamentales: a) la cognición, que incluye tanto el conocimiento del Juzgador acerca del litigio planteado por las partes, como la decisión que aquél emite sobre dicho conflicto mediante una sentencia; y b) eventualmente la ejecución forzosa de la sentencia, en caso de que la parte condenada no cumpla, de manera voluntaria, el mandato contenida en aquella. La jurisdicción se ejerce mediante la aplicación del derecho y solo se realiza por medio del proceso. Dicha función solo se puede poner en movimiento una vez que la parte actora o acusadora haya iniciado el ejercicio de la acción; y que la propia función solo se puede desenvolver y encausar precisamente por medio de éste método dialéctico de

<sup>64</sup> Eduardo Pallares. Derecho Procesal Civil. 11ª edición. Editorial Porrúa. México. 1985. Pág. 83.

<sup>65</sup> Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. 9ª edición. Editorial Harla. México. 1990. Pág. 22

<sup>66</sup> Gozaini, Osvaldo Alfredo. “La mediación, una nueva metodología para la resolución de controversias”. Revista Ars Iuris, Número 14. Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Página 89.

debate, acciones y excepciones, de discusión sobre hechos y fundamentos de derecho, de conocimiento y resolución de litigios que es el proceso<sup>67</sup>.

#### 4.3.1.1. Concepto de Arbitraje

Como ya lo vimos en el punto que antecede podemos definir al arbitraje como una figura heterocompositiva de solución de conflictos, mediante un procedimiento seguido, no ante un juez profesional o estatal, sino ante un Juez de carácter privado que es el árbitro, donde las partes se someten a su opinión en relación con un conflicto o una controversia.

Gonzalo Uribarri Carpintero lo define como “ un sistema de impartición de justicia planeado y deseado por acuerdo y voluntad de las partes y sancionado, en algunos casos, por el Estado”<sup>68</sup>.

Es preciso establecer las características principales del arbitraje:

1. El arbitraje es una forma heterocompositiva de resolver controversias.
2. Resulta de la voluntad de las partes, o posteriormente puede provenir de la ley.
3. El árbitro no tiene *coertio* para hacer cumplir sus laudos.
4. La jurisdicción es soberana e indelegable, por lo tanto un árbitro no puede equipararse a un juez.
5. Las facultades del árbitro solo derivan de la voluntad de las partes.

#### 4.3.1.2. Naturaleza Jurídica del arbitraje

Para poder establecer la naturaleza jurídica del arbitraje es preciso primeramente establecer que es la función jurisdiccional para establecer si el arbitraje puede considerarse dentro de la misma.

La Jurisdicción es una función pública propia del Juzgador, ejercida mediante la aplicación del derecho y se realiza por medio de un proceso. Es más, vale la pena mencionar que la función del Estado se traduce en el ejercicio de su autoridad,

---

<sup>67</sup> Ovalle Favela. Op. Cit. Página. 105

<sup>68</sup> Uribarri Carpintero, Gonzalo. El arbitraje en México. 1ª edición. Editorial Oxford University Press. México. 1999. Página 31.

actuando con un papel de imparcialidad y de preeminencia sobre las partes que contienden en una controversia.

Por lo anterior se podría decir que es y será sólo el Estado quien deberá ejercer la función jurisdiccional, por lo que se entendería que el árbitro no tiene de origen jurisdicción para juzgar el caso planteado por las partes que eligieron esta forma de resolver su controversia, siendo a juicio de muchos autores errónea esta aseveración, ya que en todo caso serán las partes, o a ley, quienes en todo caso le otorgarán al árbitro esa jurisdicción, ejerciendo en todo momento una jurisdicción especializada, otorgada por la voluntad de las partes que se han sometido a la misma.

Asimismo ha surgido el conflicto de determinar si la figura del arbitraje es o no constitucional, ya que en todo caso, a dicho de algunos autores al someterse las partes a un procedimiento arbitral para dirimir sus controversias, no se cumpliría con las Garantías de Seguridad Jurídica contempladas en los artículos 13, 14 y 16 de nuestra Carta Magna, al efecto el maestro Miguel Acosta Romero, fundamenta la Constitucionalidad del arbitraje en México en los siguientes argumentos:

1. El acuerdo por el cual las partes pactan someter determinada controversia a la solución arbitral debe ajustarse en todos los casos a lo determinado por la ley. Así el arbitraje se dice que es legal, que está supeditado a la ley y en última instancia, a través de ésta, a la Constitución.
2. Los árbitros, al no ser autoridades estatales, no pueden ejecutar por sí mismos los laudos que se dictan, por lo que debe recurrir al juez competente para que lo convalide y le dé el carácter de acto equiparable a la sentencia jurisdiccional (homologación).
3. El hecho de que la Constitución prohíba que los particulares se hagan justicia por sí mismos y que obligue a los Tribunales para ser expeditos en la administración de justicia no debe ni puede entenderse como el otorgamiento exclusivo a favor del Estado de la función de dirimir controversias.

#### 4.3.1.3 Clases de arbitraje

Es indispensable señalar a efecto de determinar que tipo de arbitraje podría operar en materia ambiental, las diversas clases de arbitraje que existen:

- Arbitraje ad hoc.- Es también denominado casuístico, las partes en conflicto

someten la divergencia a la decisión de una tercera persona con base en un procedimiento elaborado por ellas para el caso concreto, quienes pueden expresar si su deseo es adoptar algún modelo de arbitraje institucional.

- Arbitraje Institucional.- En esta modalidad, las partes someten la controversia a la decisión de una persona especializada –nacional o internacional- que organiza y asiste en la conducción del procedimiento arbitral, el cual se realiza de acuerdo con sus propias reglas. Dicha Institución cuenta también con una lista de árbitros y técnico seleccionados previamente.
- Arbitraje voluntario y arbitraje forzoso.- El arbitraje voluntario emana de la voluntad de las partes, a diferencia del arbitraje forzoso, que previene la ley. El arbitraje forzoso es definido como “aquel que es impuesto imperativamente por la ley como el único procedimiento para resolver determinados litigios y por ser la ley su fuente inmediata”, perdiendo en consecuencia la esencia voluntaria del arbitraje, como sucede en el procedimiento laboral.
- Arbitraje de derecho y equidad.- El primero se da cuando las partes pueden concertar las normas que establezcan el criterio de valoración y se denomina también arbitraje jurídico. El arbitraje de equidad o también llamado amigable composición se da cuando el árbitro sólo aporta soluciones o propuestas de acercamiento de acercamiento entre intereses contrapuestos, propiciando fórmulas equitativas cuya obligatoriedad es facultativas, equivalentes a reglas de caballerosidad y honor.<sup>69</sup>

De igual forma es preciso distinguir entre lo que se denomina cláusula compromisoria y el compromiso en árbitros, pues no representan la misma figura jurídica. El compromiso en árbitros ocurre cuando existe una controversia entre las partes y éstas celebran un convenio para someter su conocimiento y decisión a un arbitraje. A su vez, la cláusula compromisoria se pacta cuando entre las partes aún no existe controversia, pero sí una relación jurídica contractual de la que se podría derivar un proceso o litigio; en este caso las partes celebran un convenio para someter cualquier diferencia que pueda surgir de ese contrato a la futura decisión de árbitros. Se trata de una cláusula accesoria del contrato principal, insertada en él, denominada cláusula compromisoria.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Osvaldo Alfredo Gozini. Notas y estudios sobre el proceso civil. . 1ª edición. Editorial UNAM México. 1994. Página 19.

<sup>70</sup> Becerra Bautista, José. El proceso en México. 5ª edición. Editorial Porrúa México, 1975. Página 388.

### 4.3.2. Procedimientos de Arbitraje en México.

Procederemos a enumerar algunos de los diversos ordenamientos en nuestra legislación que contemplan al arbitraje como figura jurídica heterocompositiva para la solución de conflictos:

1. **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.**- El arbitraje en este Ordenamiento Jurídico se encuentra contemplado en el Título Octavo denominado "Del Juicio arbitral", el cual establece el derecho de las partes a acudir al juicio arbitral, estableciendo las formalidades a las cuales deberá someterse el compromiso arbitral y sus limitaciones, asimismo establece la obligación de determinar el objeto del arbitraje y su duración, la forma de designar el arbitro y la revocación del mismo, dejando a las partes la facultad de establecer el procedimiento, pero estableciendo la procedencia o improcedencia de recursos en contra del laudo arbitral, delimitando las excepciones que pueden oponerse y la forma de terminación del mismo. Es pertinente establecer que el Ordenamiento que nos ocupa establece la posibilidad de que el arbitro designado concurra ante el Juez para que por su conducto se hagan efectivas sus determinaciones o medidas de apremio, por lo que, en consecuencia, es necesaria la intervención del Juez.
2. **Ley Federal del Trabajo.**- Aunque en la especie se podría entender que el procedimiento seguido ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, autoridad en materia laboral, de trata de un procedimiento de arbitraje, es preciso establecer que en la realidad el procedimiento establecido en la Ley que nos ocupa es más un proceso jurisdiccional que un arbitraje. Primeramente porque de ninguna manera se manifiesta la voluntad de las partes para someterse a la decisión de un arbitro, sino que tanto el procedimiento como el Juzgador les es impuesto por la propia Autoridad, independientemente de que los "árbitros" que la componen son establecidos por el Estado, no constituyendo, en consecuencia, una auténtica justicia imparcial.
3. **Ley Federal del Consumidor.**- Es preciso establecer que debido a la complejidad de las relaciones entre proveedores y consumidores, la Ley que nos ocupa contempla la posibilidad de que estas se resuelvan mediante un procedimiento arbitral, desgraciadamente también en esta ley se deforma la esencia de lo que es realmente el arbitraje, ya que al poner de manifiesto el carácter proteccionista de la Procuraduría Federal del Consumidor hacia el mismo, encontramos que dentro de la propia ley se concede la facultad de la PROFECO para ser arbitro y autoridad de manera simultánea, pudiendo en consecuencia actuar como autoridad imponiendo multas y sanciones, y como árbitro teniendo todas las facultades que le pudiera conferir la cláusula compromisoria.
4. **Comisión Nacional de Arbitraje Médico.**- De reciente creación (Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 1996) fue establecida con la finalidad de resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios. La CONAMED tiene como atribuciones especiales recibir, investigar y atender todo tipo de quejas que presenten los usuarios de servicios médico. Respecto del procedimiento a seguir, después de

recibida una queja, la CONAMED citará a las partes para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual se llevará a cabo ante la presencia de un médico y un abogado de la comisión, quienes ayudarán a las partes a encontrar la mejor forma de solucionar la controversia mediante una amigable composición. Si las partes no logran conciliar sus diferencias, se les propondrá la alternativa del arbitraje de la comisión; si lo aceptan firmarán el compromiso arbitral con el que pacten el procedimiento, así como los términos y las condiciones en que se llevará a cabo éste. Evidentemente como se trata de un proceso, las partes manifiestan lo que a su derecho convenga y aportarán los elementos que puedan servir para acreditar su dicho, pudiendo solicitar la opinión de especialistas externos, con lo cual puede la comisión formar una opinión y emitir el laudo arbitral fin de resolver la controversia. Una vez emitido el laudo, las partes tiene la obligación de cumplirlo; si no es así la parte favorecida puede solicitar la homologación ante la autoridad judicial.<sup>71</sup>

Los anteriores son solo algunos de los Ordenamientos legales en México que contemplan la figura del arbitraje como forma de solución de conflictos entre las partes; como pudimos observar de ellos, no siempre se puede hablar de un arbitraje propiamente dicho.

#### **4.3. 3.La posibilidad de incluir un procedimiento arbitral en la LGEEPA.**

A efecto de fundamentar la posibilidad de establecer en la LGEEPA un apartado en el cual se contemple de manera clara y precisa la facultad de toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones o sociedades para poder someter sus diferencias derivadas de una infracción a la Ley Ambiental al procedimiento arbitral, lo podemos encontrar en la facultad que se confiere en el artículo 196 de la propia LGEEPA, el cual contempla que “cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación...”.

Asimismo el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (actualmente SEMARNAT), publicado en el Diario Oficial de la

<sup>71</sup> Revista CONAMED, Número 3. Abril-Junio de 1997. Páginas 13-15.

Federación del 8 de julio de 1996, establece en la fracción VII de su artículo 62, como atribución de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) "*Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y programas ambientales*". De igual forma en el artículo 77 del propio Reglamento determina que tal función dentro de la misma PROFEPA será ejercida por la Dirección General de Denuncias y Quejas, siendo una de sus funciones específicas "*conciliar los intereses entre particulares y de éstos con las autoridades, en la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos*"<sup>72</sup>.

Por tanto el establecimiento de un capítulo especial dentro de la LGEEPA que contemple la figura del arbitraje como medio para solucionar las controversias suscitadas por infracciones a la misma tiene las siguientes ventajas:

- Que los particulares puedan valerse de personas competentes, con conocimientos técnicos o de especial confianza para que resuelvan la controversia o violación de una manera más justa, más rápida y menos onerosa.
- Que en el caso de los particulares que inician una relación con la autoridad ambiental puedan establecer una cláusula compromisoria a efecto de que en el momento en que se presente alguna diferencia o conflicto con la autoridad, se puedan someter a un procedimiento arbitral, en donde ambas partes tendrán un status equivalente y que la Autoridad no actúe como Juez y parte al mismo tiempo.
- Que exista economía procesal, pues ahorra tiempo a las partes ya que les da oportunidad de dialogar y encontrar una solución amigable.
- Que exista menos erogación por parte tanto de los denunciantes, como de los denunciados respecto de los dictámenes técnicos que tengan que presentar para acreditar su dicho.
- Que al establecer una cláusula compromisoria o un compromiso en árbitros para la solución de un conflicto de naturaleza ambiental en la cual las partes se sometan a la decisión del arbitro, pueda homologarse dicha resolución y pueda ser ejecutada para el caso de rebeldía de alguna de las partes, en el menor tiempo posible.

Para que se lleve a cabo lo anterior es preciso establecer los principios básicos que deberán regir el establecimiento del citado procedimiento arbitral en nuestra Ley

<sup>72</sup> Ver artículo 77 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de Junio de 1996.

Ambiental:

1. Una vez presentada la denuncia ante la PROFEPA, ésta deberá calificar la procedencia de la misma y notificará a las partes la celebración de una audiencia de conciliación donde se exhortará a las partes para que de común acuerdo se sometan a una amigable composición o bien al procedimiento arbitral.
2. Las partes en el caso de aceptar el procedimiento arbitral deberán establecer de común acuerdo el procedimiento, términos y condiciones del mismo, designando desde ese momento de las listas que les deberá proporcionar la propia PROFEPA, al árbitro o árbitros que dirimirán su conflicto.
3. Los árbitros contenidos en las listas que proporcione la PROFEPA deberán contar con los conocimientos técnicos necesarios para la solución del conflicto, debiendo en todo tiempo estar asesorados de un Licenciado en Derecho que le dé formalidad debida a la emisión del Laudo Arbitral.
4. Una vez dictado el laudo, las partes deberán tener la obligación de cumplirlo, y en caso contrario deberá establecerse en la propia ley la posibilidad de que la parte favorecida pueda solicitar la homologación ante la autoridad judicial federal competente y así cumplir con la determinación.
5. Es necesario el establecimiento de la independencia total del árbitro para dictaminar sobre el arbitraje, dado que por la naturaleza jurídica de los conflictos ambientales, es el Estado quien en muchas de las ocasiones tiene la titularidad de derechos frente a los particulares y no sería correcto que convergieran en una sola Institución la categoría de Juez y parte al mismo tiempo.

#### 4.4. La participación social en el procedimiento administrativo ambiental.

Como ya lo hemos mencionado anteriormente los problemas generados en el medio ambiente por la contaminación del aire, agua, suelo, la deforestación y el uso indiscriminado de los recursos naturales, entre otras cuestiones, no son exclusivos de una persona, un grupo o una nación determinada, es un problema que atañe a la colectividad, a la humanidad entera; es un problema al que no es ajeno ningún individuo, ya que los daños causados al medio ambiente trascienden los límites de lo geográfico y de lo temporal, deteriorando aceleradamente nuestro entorno, tanto en el presente como en el futuro, lo que implica un patrimonio no solo de la presente generación, sino de las generaciones venideras.

Por lo tanto es preciso determinar que la calidad del medio ambiente constituye una cuestión de interés público, misma que no debe ser monopolizada por el Estado, sino que debe existir la posibilidad de ser vigilada por todos los sectores que constituyen la sociedad, quien a su vez debe tener la facultad de poder hacer valer las acciones procedentes encaminadas a la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Si bien es cierto que de conformidad con lo que establece el artículo 27 Constitucional, corresponde al Estado la propiedad originaria de las tierras y aguas que constituyen nuestra Nación, es a él mismo a quien correspondería emitir las acciones necesarias para lograr la preservación y restauración del medio ambiente; de igual forma es preciso hacer mención, que de conformidad con lo establecido por el artículo 4º de nuestra Carta Magna se ha reconocido de manera expresa el derecho de todas las personas para gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

En virtud de lo anteriormente mencionado, es preciso estudiar y determinar la forma o formas en las cuales la sociedad ha de poder ejercer el derecho público subjetivo que se encuentra contemplado en el precepto Constitucional mencionado, y de esa forma

materializar el derecho de todo gobernado a ejercer las acciones pertinentes a efecto de proteger el bien jurídico tutelado que en este caso se traduce en la protección y preservación del medio ambiente.

En la actualidad nuestra legislación ambiental contempla el ejercicio de esta acción ante la Autoridad Administrativa correspondiente, y que en el caso concreto se traduce en la facultad que tenemos los gobernados para participar en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de los recursos naturales, derecho que se encuentra contemplado en el artículo 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo anterior en congruencia a los principios de política ambiental consagrados en las fracciones III, V y IX del artículo 15 de la propia LGEEPA, que establecen:

*“Artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección ambiente, el Ejecutivo Federal observara los siguientes principios:*

*III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección y el equilibrio ecológico;*

*V.- La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;*

*IX.- La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas<sup>73</sup>.*

A efecto de llevar a cabo lo establecido anteriormente, cabe señalar que será la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales quien de manera conjunta con los gobernados:

- Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas;
- Celebrará convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales

<sup>73</sup> Artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales;

- Celebrará convenios de concertación con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- Celebrará convenios de concertación con organizaciones empresariales, en los casos previstos por la propia LGEEPA para la protección al ambiente.
- Celebrará convenios de concertación con instituciones educativas y académicas para la realización de estudios de investigación en la materia;
- Celebrará convenios de concertación con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas;
- Celebrará convenios de concertación con las representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico para la protección del ambiente.
- Celebrará convenios con los medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- Promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente;
- Impulsará el fortalecimiento de la conciencia ecológica, a través de la realización de acciones conjuntas de la comunidad para la preservación y mejoramiento del medio ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el correcto manejo de desechos.
- Concertará acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Ahora bien es preciso establecer si en la práctica se han cumplido con los objetivos que establece la propia Ley Ambiental y si la Autoridad verdaderamente ha promovido de manera fehaciente la participación de la sociedad en general en la formación de la política ambiental.

Es preciso mencionar que si bien es cierto que en la Representación Legislativa de la ciudadanía en las Cámaras de Diputados y Senadores podemos encontrar la participación de la sociedad en la elaboración de las normas, convenios y acciones en materia ambiental, también es cierto que la participación ciudadana debe ser más directa a efecto de crear en ella una conciencia ecológica que pueda ser transmisible a

las generaciones venideras.

Por lo anterior es preciso establecer que para que esto suceda debemos legislar a efecto de que la participación de la ciudadanía no se dé únicamente por conducto de terceras personas, delegando en otros una responsabilidad personal, sino fomentar la participación ciudadana desde el ámbito de la comunidad, para que como si fuera una especie de pirámide, se vea reflejada dicha participación, propuestas y requerimientos en el establecimiento tanto de las leyes ambientales, como en los parámetros que determinen la emisión de los contaminantes al medio ambiente, y que en consecuencia exista una injerencia directa por parte de los gobernados en la vigilancia y verificación de la aplicación de las normas para la protección y preservación del medio ambiente.

Esta pirámide de participación podrá establecerse de la siguiente manera:



De igual forma es preciso establecer que para efecto de promover la participación de la ciudadanía en la creación y establecimiento de la legislación ambiental, es necesario crear una conciencia ambiental, siendo que esta función fundamental se encuentra a cargo de la SEMARNAT, quien deberá desarrollar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, quien deberá registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental Nacional.

Asimismo la Secretaría debe reunir los informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier índole en materia ambiental y de preservación de los recursos naturales. También en la LGEEPA se establece de manera expresa la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia ambiental, el cual en la práctica no se distribuye a las bases de la población, siendo únicamente del conocimiento de sectores determinados, ya que no se le da la difusión debida, por lo que el acceso a la información ambiental para la mayoría de los ciudadanos es restringida.

Es necesario ahondar más en la falta de participación del grueso de la sociedad en los asuntos de interés ambiental, es preciso establecer si existe la posibilidad de que un ciudadano en particular pueda acceder a una consulta pública en materia ambiental, o aún más, el hecho de determinar si tiene el particular la legitimación para poder ejercitar ese derechos que constituye la fuente de su interés jurídico, esto es si tiene la capacidad para poder denunciar la falta de aplicación de la legislación ambiental, es decir si tiene la facultad para solicitar la revisión legal de un acto que perjudique al medio ambiente, ya sea un acto de autoridad o bien de un particular mediante una denuncia.

La LGEEPA establece en su Título Sexto, Capítulo VII, la figura de la denuncia popular, siendo en la actualidad el único mecanismo al alcance del ciudadano común y corriente para poder participar en forma directa en la protección del medio

ambiente, ya que en la misma se establece que toda persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones o sociedades podrán ocurrir ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades, a denunciar todo hecho, acto u omisión que pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravenga las disposiciones establecidas en dicha Ley y demás Ordenamientos ambientales.<sup>74</sup>

Debe hacerse notar que la legitimación expresa que otorga al particular el citado precepto legal contenido en la LGEEPA, no implica que otras autoridades le reconozcan de la misma manera esa potestad, lo anterior lo podemos observar de la transcripción de la siguiente tesis jurisprudencial:

**ECOLOGIA. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER EL AMPARO CONTRA LEYES DE ESA MATERIA CORRESPONDE A LA COMUNIDAD COMO TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).**

La noción de interés jurídico se encuentra estrictamente vinculada con el principio de relatividad establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los efectos de una sentencia de amparo. La fracción II del citado precepto constitucional señala que "la Sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivaré". Asimismo, cuando se otorga un amparo en contra una ley, el efecto de una sentencia es proteger al quejoso en contra de su aplicación, presente y futura, con lo que se respeta el principio de relatividad citado, como lo ha determinado este alto tribunal en la tesis que lleva por rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO SON DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA". Lo anterior significa que la sentencia que otorgue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, tendrá un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo respectivo, más no así a personas ajenas al mismo, circunscribiéndose, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de la ley al caso concreto. Ahora bien, los artículos 9.- de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México; 1º fracción VIII, 15 fracciones I y II, 18 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiente, (vigentes en febrero de 1993), contienen disposiciones en materia ecológica relativas a la comunidad determinada, estableciendo

<sup>74</sup> Ver artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

derechos a favor de personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, lo que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo. De ello se sigue que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley y decreto reclamados, se esta en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de admitirse la procedencia del amparo y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuales no podrían ser otros que los señalados y que vulnerarían claramente la fracción II del artículo 107 Constitucional, lo que jurídicamente no puede acontecer.

Amparo en revisión 435/96.- Fundación Mexicana para la Educación Ambiental A.C.- 29 de mayo de 1997.- Unanimidad de nueve votos.- Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga M. Sánchez Cordero.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciséis de junio en curso, aprobó, con el número CXI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal a dieciséis de junio de mil novecientos noventa y siete.

Podemos concluir entonces que es prioritario establecer dentro de la propia ley la posibilidad de un particular, de un grupo social, de una organización no gubernamental, de una asociación o una sociedad para de manera legítima comparecer ante los Tribunales, ya sea administrativos, penales o civiles, sean locales o federales, a efecto de reclamar las acciones que se deduzcan de la infracción a las disposiciones ambientales, o bien la emisión de una ley ambiental establecida en perjuicio de la colectividad, así como de que sus efectos puedan amparar todos los afectados, ya que en algunas ocasiones no estamos exentos de que por intereses particulares y en claro beneficio de unos pocos se utilicen leyes establecidas aparentemente para la protección al ambiente y que se traduzcan en mecanismos para el manejo de intereses malsanos, como sucedió con el establecimiento del Ajusco, en la Ciudad de México, Distrito Federal como Area Natural Protegida.

De tal forma en el presente trabajo se plantea la posibilidad de que sean los interesados quienes directamente tengan injerencia en los procedimientos derivados de la gestoría ambiental, no delegando tal facultad en la PROFEPA, sino directamente, vigilando el resultado de su reclamación y el cumplimiento de la ley, a efecto de asumir verdaderamente la responsabilidad social que tal hecho implica, ya que si bien es cierto que en los artículos 202 y 203 de la LGEEPA se contempla tal posibilidad, también es cierto que el particular delega la responsabilidad de persecución de la responsabilidad ambiental en un órgano dependiente de la propia SEMARNAT, quien en última instancia por el cúmulo de trabajo puede o no darle la celeridad suficiente al ejercicio de la acción derivada de la infracción a la ley ambiental, ocasionando con ello graves daños al ambiente, posiblemente irreversibles, y aunque exista la figura de la coadyuvancia (artículo 193 LGEEPA), considero ésta insuficiente para garantizar la real participación en la defensa de los derechos ambientales de la sociedad, ya que el particular no tiene la posibilidad de actuar de manera independiente, vigilando de manera directa el cumplimiento de la Ley Ambiental, delegando en gran parte su actuación a la PROFEPA y en consecuencia viendo restringida su actuación a efecto de acelerar el trámite del procedimiento.

Paralelamente al planteamiento anterior, encontramos el hecho de que el particular como defensor de sus derechos ambientales, carece de los conocimientos suficientes para poder ejercer las acciones correspondientes ante las autoridades competentes y en ocasiones de manera equivocada concurre ante una determinada autoridad a deducir sus derechos, quien no es competente o quien en algunos casos, solo conoce de la revisión de resoluciones emitidas por una autoridad inferior, como ya lo vimos en el capítulo tercero del presente trabajo, y que en consecuencia sobreescribe la reclamación interpuesta por no haberse agotado el principio de definitividad establecido en nuestra Legislación Ambiental, o en la Ley de Amparo, por mencionar algunas.

Dada la naturaleza social del Derecho Ecológico, es preciso conceder "privilegios Procesales" a las personas, organizaciones o asociaciones, que ante el riesgo

inminente de desequilibrio ecológico, pretendan ejercer las acciones correspondientes ante los Tribunales o Autoridades Competentes a efecto de evitar un daño grave al ambiente, sin tener que depender de formalidades o de órganos administrativos que en ocasiones, debido a los tramites internos de cada dependencia, pueden ocasionar que transcurra tiempo valioso durante el cual se pueden evitar graves deterioros al medio ambiente.

De igual forma y para poder estar en posibilidad de lograr dicha participación, se deberá proporcionar a los particulares los medios idóneos a través de los cuales puedan acreditar la necesidad de la imposición de las medidas de seguridad tendientes a la suspensión del acto por el cual se esta causando un daño ambiental. Tales medios podrían ser los siguientes:

1. Asesoría por parte de gentes o empresas especializados en los procesos productivos en las diferentes ramas de la industria.
2. Asesoría Jurídica para la interposición de los procedimientos ya sean administrativos, civiles o penales correspondientes.
3. Gratuidad de los dictámenes periciales con los cuales el particular pueda demostrar la existencia del riesgo o daño al medio ambiente.
4. La creación de un órgano jurisdiccional especializado en materia ambiental que cuente con la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones de manera pronta y expedita.
5. Omitir el principio de definitividad en materia ambiental cuando exista inminencia y gravedad en los hechos que se reclaman.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho Ambiental es un sistema de normas jurídicas, principios e instituciones tendientes a regular la conducta exterior del hombre que trascienda o impacte en el ambiente, así como mantener el equilibrio ecológico y el correcto uso de los recursos naturales. Su objeto, es regular las conductas relevantes del hombre, en tanto impactan al medio ambiente; una de las características del Derecho Ambiental es ser un derecho disperso y difuso; es decir, se encuentra regulado en diversos ordenamientos jurídicos. En efecto, la legislación ambiental mexicana se constituye por diversas normas jurídicas en los cuales encontramos diversos procedimientos administrativos que regulan esta materia.

SEGUNDA.- 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, debe ser emitido por autoridad administrativa competente cuando va dirigido a los particulares y limita su esfera jurídica, asimismo debe adoptar la forma escrita en el que se establecen las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y la firma autógrafa del funcionario competente.

TERCERA.- Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones de naturaleza personal e intransmisible. Asimismo el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento. Respecto a los efectos frente a terceros, el acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares.

CUARTA.- El procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externa, la serie de pasos en que se concreta la actuación administrativa recibe diversos nombres de acuerdo a la etapa procedimental en que se encuentra, por lo que podemos decir que existen varios tipos de procedimientos administrativos a saber: el procedimiento interno y procedimiento externo, procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.

QUINTA.- El procedimiento administrativo concluye por la resolución; por la realización del acto, en su caso de que se trate del acto de ejecución ya interno o coactiva, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento.

SEXTA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), es una ley de reciente creación, cuyo objeto fue, desde el punto de vista jurídico, establecer principios rectores para una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal. Sin embargo, esta ley ha recibido críticas muy severas por parte de juristas reconocidos en el Derecho Administrativo, quienes aseguran que no es posible unificar los procedimientos administrativos, dada la diversidad de materias que competen a la Administración Pública Federal. La LFPA teóricamente, desborda los límites que debiera tener una Ley de Procedimiento Administrativo, ya que el régimen jurídico del acto administrativo no es materia de procedimiento, sino de cuestión sustantiva y las infracciones y sanciones tampoco son materia que deba contener una Ley de Procedimiento, a menos de que se trataran de infracciones y sanciones a la propia ley.

SEPTIMA.- La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 160 y 179, establece que en la realización de actos de inspección y vigilancia, determinación de infracciones administrativas, y de comisión de delitos y sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos se aplicarán supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

OCTAVA.- Los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo, varían de acuerdo al tipo de procedimiento que se está ventilando para producir o ejecutar un acto administrativo en particular; inicialmente sólo interviene la administración pública y, en su caso, un particular que ve lesionada su esfera jurídica, por lo que podemos concluir que existen diversos procedimientos administrativos que regulan, promueven, restringen, prohíben, sancionan, orientan y en general inducen las acciones de los particulares y la autoridad para lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

NOVENA.- Tomando en consideración que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, bien para producir otro acto administrativo, o bien para lograr su ejecución, la serie de pasos en que se concreta

recibe diversos nombres de acuerdo con la etapa procedimental en que se encuentre, por lo que es preciso establecer que La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contempla diversos procedimientos, a saber: Procedimiento Ambiental Interno y Procedimiento Ambiental Externo; Procedimiento Ambiental Previo y Procedimiento Ambiental de Ejecución; Procedimiento Ambiental de Oficio y Procedimiento Ambiental a Petición de Parte.

DECIMA.- El procedimiento Ambiental Interno es aquel conjunto de actos que realiza tanto la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como las demás Secretarías facultadas para ello en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su ámbito meramente de gestión administrativa, entre sus órganos, y que no interfiere en la esfera de los particulares, y que se refiere propiamente a las funciones de organización y funcionamiento dentro de la misma Administración Pública.

DECIMA PRIMERA.- El Procedimiento Ambiental Externo será aquel en el cual una determinación o actuación de las Autoridades Ambientales, ya sea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o cualquier otra Secretaría de Estado en uso de sus facultades coercitivas, interfiera la esfera jurídica de los particulares.

DECIMA SEGUNDA.- La existencia de un acto administrativo de carácter ambiental siempre requerirá de un procedimiento previo, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla las facultades otorgadas a la Administración Pública Federal, y en su caso local y Municipal, para emitir los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles para el desarrollo de las actividades tendientes a la protección del ambiente y la prevención de aquellas que lo perjudiquen.

DECIMA TERCERA.- Cuando alguna de las determinaciones o especificaciones decretadas por la Autoridad para la protección del Ambiente no es cumplida de manera voluntaria por él o los Gobernados, esto traerá como consecuencia la aparición de un procedimiento administrativo ambiental de ejecución por medio del cual la Autoridad competente obliga al Gobernado a acatar las disposiciones que en materia Ambiental ha decretado.

DECIMA CUARTA.- El Procedimiento ambiental de oficio será aquél que lleva a cabo la Autoridad Ambiental en cumplimiento de sus obligaciones que para ella establece la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El Procedimiento Ambiental a petición de parte, dado que requiere el impulso del particular para la expedición del acto administrativo o para la

ejecución de éste, en la legislación Ambiental lo podemos observar cuando un particular acude ante las Autoridades Ambientales competentes a solicitar la expedición de una autorización, permiso, licencia o concesión. Asimismo lo podemos ver reflejado de manera más significativa en un procedimiento de carácter contencioso derivado de una denuncia de carácter popular.

DECIMA QUINTA.- En materia administrativa, con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa a favor de los administrados. Así, tenemos al recurso administrativo y al juicio contencioso administrativo.

DECIMA SEXTA.- El recurso administrativo es un medio de defensa que la ley o el reglamento establecen a favor del particular afectado en sus derechos o intereses legítimos por un acto de autoridad administrativa, con el fin de obtener de la misma o del órgano superior jerárquico la revocación, anulación o modificación del acto lesivo. El recurso administrativo se tramita y resuelve dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa emisora del acto impugnado y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia distinta.

DECIMA SEPTIMA.- El juicio contencioso administrativo aparece como otro medio de impugnación autónomo procesal idóneo y eficaz para lograrlo. Este juicio queda en manos de una autoridad que anteriormente se encontraba dentro de la propia administración pública, pero que en la actualidad deberá ser un órgano autónomo, independiente al dictar sus resoluciones o fallos jurisdiccionales; esta autoridad se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a quien corresponde restablecer el régimen de legalidad infringido por la autoridad administrativa en un acto particular. El juicio contencioso administrativo es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante una autoridad judicial, y en otros, ante autoridades administrativas independientes (dentro de la esfera del Poder Ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública. El juicio contencioso administrativo puede adoptar la forma de plena jurisdicción o de anulación. En el primero, tiene como finalidad reconocer o reparar el derecho subjetivo afectado por el acto administrativo; en tanto que el de anulación sólo declara que la afectación de un derecho se realizó en forma ilegítima.

DECIMA OCTAVA.- En materia ambiental, las personas, ya sean físicas o morales, que se sientan afectadas en sus derechos por una determinación de autoridad administrativa ambiental, cuentan con medios de defensa para impugnar los actos de autoridad que en su consideración están vulnerando su esfera jurídica, estos son: el recurso de revisión.; el Juicio de Nulidad; y el Juicio de Amparo.

DECIMA NOVENA.- El juicio de amparo en materia ambiental, resulta un instrumento eficaz para la aplicación de una norma que incide en la protección y preservación del medio ambiente, o en la restauración del equilibrio ecológico y de tutelar el interés público colectivo con relación al medio ambiente. pero para su procedencia se requiere agotar los medios de defensa que las leyes ordinarias pongan a disposición de los gobernados. En materia ambiental, el quejoso, por regla general, debe agotar el recurso de revisión y el juicio de nulidad antes de acudir al amparo y protección de la justicia federal.

VIGESIMA.- Si el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio mientras que el procedimiento se entiende como una función más amplia pues lo entendemos como una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo o la simple realización de un acto, la propuesta que se realiza en el presente trabajo es en el sentido de crear un proceso jurisdiccional ambiental propiamente dicho para la solución de controversias suscitadas por la violación o falta de aplicación de la norma ambiental, el cual solo procedería en los casos en que existan actos u omisiones que produzcan un desequilibrio ecológico o daño al ambiente, en el cual los particulares puedan tener la legitimación suficiente para comparecer ante autoridades propiamente ambientales (cabría entonces la creación de tribunales especializados en materia ambiental), en pro de la defensa de un derecho universal como lo es el derecho a un medio ambiente adecuado y sano, así como la incorporación del arbitraje como una figura heterocompositiva de solución de conflictos, mediante un procedimiento seguido, no ante un juez profesional o estatal, sino ante un Juez de carácter privado que es el árbitro, donde las partes se someten a su opinión en relación con un conflicto o una controversia.

VIGESIMA PRIMERA.- el establecimiento de un capítulo especial dentro de la LGEEPA que contemple la figura del arbitraje como medio para solucionar las controversias suscitadas por infracciones a la misma sería conveniente para que los particulares puedan valerse de personas competentes, con conocimientos técnicos o de especial confianza para que resuelvan la controversia o violación de una manera más justa, más rápida y menos onerosa; para que en el caso de los particulares que inician una relación con la autoridad ambiental puedan establecer una cláusula compromisoria a efecto de que en el momento en que se presente alguna diferencia o conflicto con la autoridad, se puedan someter a un procedimiento arbitral, en donde ambas partes tendrán un status equivalente y que la Autoridad no actúe como Juez y parte al mismo tiempo; para que exista economía procesal, pues ahorra tiempo a las partes ya que les da oportunidad de dialogar y encontrar una solución amigable; para que exista menos erogación por parte tanto de los denunciantes, como de los denunciados respecto de los

dictámenes técnicos que tengan que presentar para acreditar su dicho; para que al establecer una cláusula compromisoria o un compromiso en árbitros para la solución de un conflicto de naturaleza ambiental en la cual las partes se sometan a la decisión del arbitro, pueda homologarse dicha resolución y pueda ser ejecutada para el caso de rebeldía de alguna de las partes, en el menor tiempo posible.

VIGESIMA SEGUNDA.- Los principios básicos que deberán regir el establecimiento del citado procedimiento arbitral en nuestra Ley Ambiental serían: una vez presentada la denuncia ante la PROFEPA, ésta deberá calificar la procedencia de la misma y notificará a las partes la celebración de una audiencia de conciliación donde se exhortará a las partes para que de común acuerdo se sometan a una amigable composición o bien al procedimiento arbitral; las partes en el caso de aceptar el procedimiento arbitral deberán establecer de común acuerdo el procedimiento, términos y condiciones del mismo, designando desde ese momento de las listas que les deberá proporcionar la propia PROFEPA, al árbitro o árbitros que dirimirán su conflicto; los árbitros contenidos en las listas que proporcione la PROFEPA deberán contar con los conocimientos técnicos necesarios para la solución del conflicto, debiendo en todo tiempo estar asesorados de un Licenciado en Derecho que le dé formalidad debida a la emisión del Laudo Arbitral; una vez dictado el laudo, las partes deberán tener la obligación de cumplirlo, y en caso contrario deberá establecerse en la propia ley la posibilidad de que la parte favorecida pueda solicitar la homologación ante la autoridad judicial federal competente y así cumplir con la determinación.

VIGESIMA TERCERA.- Es necesario en el procedimiento arbitral que se propone, el establecimiento de la independencia total del árbitro para dictaminar sobre el arbitraje, dado que por la naturaleza jurídica de los conflictos ambientales, es el Estado quien en muchas de las ocasiones tiene la titularidad de derechos frente a los particulares y no sería correcto que convergieran en una sola Institución la categoría de Juez y parte al mismo tiempo

VIGESIMA CUARTA.- Es prioritario establecer dentro de la propia ley la posibilidad de un particular, de un grupo social, de una organización no gubernamental, de una asociación o una sociedad para de manera legítima comparecer ante los Tribunales, ya sea administrativos, penales o civiles, sean locales o federales, a efecto de reclamar las acciones que se deduzcan de la infracción a las disposiciones ambientales, o bien la emisión de una ley ambiental establecida en perjuicio de la colectividad, así como de que sus efectos puedan amparar todos los afectados, ya que en algunas ocasiones no estamos exentos de que por intereses particulares y en claro beneficio de unos pocos se utilicen leyes establecidas aparentemente para la protección al ambiente y que se traduzcan en mecanismos para el manejo de intereses malsanos.

VIGESIMA QUINTA.- Dada la naturaleza social del Derecho Ecológico, es preciso conceder "privilegios Procesales" a las personas, organizaciones o asociaciones, que ante el riesgo inminente de desequilibrio ecológico, pretendan ejercer las acciones correspondientes ante los Tribunales o Autoridades Competentes a efecto de evitar un daño grave al ambiente, sin tener que depender de formalidades o de órganos administrativos que en ocasiones, debido a los tramites internos de cada dependencia, pueden ocasionar que transcurra tiempo valioso durante el cual se pueden evitar graves deterioros al medio ambiente.

VIGESIMA SEXTA.- Para poder estar en posibilidad de lograr dicha participación, se deberá proporcionar a los particulares los medios idóneos a través de los cuales puedan acreditar la necesidad de la imposición de las medidas de seguridad tendientes a la suspensión del acto por el cual se esta causando un daño ambiental. Tales medios podrían ser: asesoría por parte de gentes o empresas especializados en los procesos productivos en las diferentes ramas de la industria; asesoría Jurídica para la interposición de los procedimientos ya sean administrativos, civiles o penales correspondientes; gratuidad de los dictámenes periciales con los cuales el particular pueda demostrar la existencia del riesgo o daño al medio ambiente; la creación de un órgano jurisdiccional especializado en materia ambiental que cuente con la posibilidad de hacer cumplir sus determinaciones de manera pronta y expedita; omitir el principio de definitividad en materia ambiental cuando exista inminencia y gravedad en los hechos que se reclaman.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL **Teoría General del Derecho Administrativo.** Décima segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- Segundo Curso de Derecho Administrativo.** Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *et. al.* **Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas.** Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL y GÓNGORA PIMENTEL, GENARO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Jurisprudencia y Precedentes relativos al Artículo 8º constitucional.** Editorial Porrúa. México, 1983.
- BECERRA BAUTISTA, JOSE **El Proceso Mexicano.** 5ª edición. Editorial Porrúa. México, 1975.
- BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA **Derecho Administrativo.** Volumen I. Octava edición. Civitas. Madrid, 1991.
- BRAÑES BALLESTEROS, RAÚL. **Manual de Derecho Ambiental Mexicano.** FCE. México, 1994.
- CABRERA ACEVEDO, LUCIO **El Derecho de Protección al Ambiente.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
- CARMONA LARA, MARÍA DEL CARMEN **Derecho Ecológico.** Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
- FRAGA, GABINO. **Derecho Administrativo.** Trigésima primera edición. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Editorial Porrúa. México, 1992.
- GARCIA, TRINIDAD. **Apuntes de Introducción al estudio del Derecho.** Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1959.

- GÓMEZ LARA, CIPRIANO. **Teoría General del Proceso.** Octava Edición. Editorial Harla. México, 1990.
- GÓNZALEZ MÁRQUEZ, JOSÉ JUAN **Derecho Ambiental.** Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales Humanidades. México, 1994.
- GOZINI, OSVALDO ALFREDO **La mediación, una nueva metodología para la resolución de controversias.** Revista Ars Iuris. Número 14. Instituto de Documentación e Investigación jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. México, 1998.
- Notas y estudios sobre el Proceso Civil.** 1ª edición. Editorial UNAM. México, 1994.
- GUTIERREZ NAJERA RAQUEL **Introducción al Estudio del Derecho Ambiental.** 1ª edición. Editorial Porrúa. México 1988.
- MARGAÍN MANAUTOU, EMILIO. **De lo contencioso administración de anulación o de ilegitimidad.** Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- MARTÍN MATEO, RAMON **Derecho Ambiental.** Instituto de estudios de Administración Local. Madrid, 1997
- MARTÍNEZ LARA RAMÓN. **El sistema contencioso administrativo en México.** Primera edición. Editorial Trillas. México, 1990.
- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. **Derecho Administrativo Segundo curso.** Editorial Harla. México, 1991.
- MESTA FERNANDEZ MARIA ELENA **Manuales para la Prevención y resolución pacífica de conflictos ambientales. Instrumentos de Política Ambiental al alcance los particulares.** Número 1. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. México, 1999.
- OLIVERA TORO, JORGE **Manual de Derecho Administrativo.** 5ª Edición. Porrúa, México, 1988.
- OVALLE FABELA, JOSE **Teoría General del Proceso.** 9ª edición. Editorial Harla. México, 1990.

- PALLARES, EDUARDO **Derecho Procesal Civil.** 11ª edición. Editorial Porrúa. México 1985.
- PNUMA **Serie de Legislación Ambiental.** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México, 1995.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. **Derecho Civil Mexicano.** Tomo I: Introducción y Personas. Octava Edición. Concordada con la Legislación Vigente por la Licenciada Adriana Rojina García. Editorial Porrúa. México, 1997.
- ROQUE ALVAREZ ARTEMIO **Derecho Ambiental.** 2ª edición. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana. Plantel Atzacapotzalco. México, 2000.
- SCHMIDHEINI STEPHAN. **Cambiando el rumbo. Una perspectiva global del empresariado para el desarrollo y el medio ambiente.** 1ª edición. Editorial Fondo de Cultura económica. México 1992.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS **Derecho administrativo.** Tomo I. Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- Derecho administrativo.** Tomo II. Décima quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- URIBARRI CARPINTERO, GONZALO **El arbitraje en México.** 1ª edición. Editorial Oxford University Press. México, 1999

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
D.O.F. enero de 1999. (últimas reformas).
- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.  
D.O.F. 22 de julio de 1993.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, Distrito Federal.  
13 de Diciembre de 1996.

---

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, Distrito Federal.  
8 de junio de 1996

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, Distrito Federal.  
30 de noviembre del 2000.

LEGISLACION DE ECOLOGIA.- Editorial Sista. 1ª edición. México, 1999.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

D.O.F. 4 de agosto de 1994. Entrada en vigor 1º de junio de 1995.  
Reformada y adicionada según decreto publicado en el D.O.F. del  
24 de diciembre de 1996.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL  
AMBIENTE.

D.O.F. 13 de diciembre de 1996.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

D.O.F. 28 de diciembre de 1994.

LEY DE AMPARO, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución  
Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D.O.F. 10 de enero de 1994 (últimas reformas).

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE,  
RECURSOS NATURALES Y PESCA.

D.O.F. 8 de julio de 1996.

## REVISTAS

REVISTA CONAMED. Número 3. Abril-Junio 1997.

## INTERNET

<http://www.semarnap.gob.mx/>

<http://www.ine.gob.mx/>