



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA CONTAMINACION VISUAL: UNA REGULACION
ADECUADA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MERCEDES SELENE RUVALCABA HERNANDEZ



ASESORA: DRA. ROSA CARMEN RASCON GASCA

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 12 de abril de 2004

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

La pasante de esta Facultad, Ruvalcaba Hernández Mercedes Selene, con número de cuenta, 9523874-6 ha elaborado la tesis “**LA CONTAMINACIÓN VISUAL, UNA REGULACIÓN ADECUADA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”, bajo la dirección de la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, 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 se 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

Cd. Universitaria, México, D.F., marzo 8 de 2004

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
Presente

Apreciado maestro:

La alumna *Mercedes Selene Ruvalcaba Hernández*, inscrita en ese Seminario a su digno cargo, ha concluido el trabajo de investigación *La contaminación visual: una regulación adecuada en los Estados Unidos Mexicanos*, registrada bajo la asesoría de la suscrita.

Remito un ejemplar del proyecto concluido para las observaciones que considere Usted pertinentes formular, las cuales serán atendidas puntualmente.

Le reitero mi más alta estima.

Atentamente
"POR MI RAZA, HABLARÁ EL ESPÍRITU"


DRA. ROSA CARMÉN RASCON GASCA

c.c.p.- Srta. Mercedes Selene Ruvalcaba Hernández.

Recibí
8/Marzo/2004

Lic. Rosa M. Mondragón B.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México,
ejemplo de grandeza,
gracias por esta
oportunidad.

A mi querida maestra
Rosa Carmen Rascón
Gasca por su
comprensión y
paciencia,
pero sobre todo por ser
una mujer admirable.

A todos mis maestros de
la Facultad de Derecho,
ejemplo de sabiduría. En
especial al Maestro
Andrés Gallardo Durán y
Lic. José Aurelio Záldivar
Vázquez.

A ti papá por toda la confianza que me haz brindado y sobre todo por inculcar en mí siempre la verdad, eres un hombre maravilloso.

A ti mamá por ser el vivo ejemplo de fortaleza y comprensión, gracias, sin tí nunca lo habría logrado.

A mi hermano y amigo Ernesto, por ser un motivo de inspiración, esto también es tuyo

A mi hermano José Ángel, por ser el amor de mi vida, gracias por existir.

A mi abuelita Merced,
por brindarme una vida
de amor, cuidado y por
acompañarme en esas
noches de desvelo.

A mi tía Isidra, por ser
una mujer maravillosa y
recuerda que mucho de
lo que soy, es por tu
apoyo. Siempre juntas.
Gracias también a usted
Juan José.

A mi abuelito José, que
aunque ya no estás
conmigo físicamente, me
acompañas día a día.

A mis abuelitos Juan y
Cata, por darme todo sin
pedir nada a cambio. A mis
tíos Lalo, Meli, Goyo,
Esther y sus respectivas
familias, por estar cuando
los necesité, pero sobre
todo, por creer en mí.

A mis tíos Pepé, Silvia,
Carlos, Héctor y Jorge,
junto con sus familias,
por todos esos
momentos felices.

A cuatro mujeres
grandiosas: tía Tere,
Marcela, Evelyn y Paola
las quiero, las admiro y
esto va, también por
ustedes.

A Martha Suárez Reyes.
Quien me ha adoptado
como su sobrina.

A la familia González
Guzmán y Buendía
Guzmán por los bellos
recuerdos.

A Gerardo Fuentes Medina por ser mi pareja, amigo, compañero y confidente, En cada hoja de esta tesis, te encuentras tú, ayudándome en todo momento; éxito compartido. Te quiero.

A mis grandes amigos David, Karen, Rocío y Lizeth, por todas nuestras locuras, nunca los olvidaré.

A los mejores amigos Yazmin, Josefo, Anel, Bere, Jonathan, Gaby, Rosalba, Luis, Rosa, Jorge, Hugo. Por la amistad y la justicia hasta el final.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

A.C. Asociación Civil

DOF Diario Oficial de la Federación

E.U.A. Estados Unidos de América

EPA Agencia para la Protección Ambiental de Estados Unidos

LFPA Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LGEEPA Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

NOMs Normas Oficiales Mexicanas

PGR Procuraduría General de la República

PND Plan Nacional de Desarrollo

PROFEPA Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

PNMARN Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEP Secretaría de Educación Pública

URSS Unión de Republicas Socialistas Soviéticas



LA CONTAMINACIÓN VISUAL: UNA REGULACIÓN ADECUADA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Páginas

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I CONCEPTOS	
1.1. Concepto de Contaminación	1
1.1.1. Etimológico.....	1
1.1.2. Doctrinal	1
1.1.3. Legal	4
1.1.4. Jurisprudencial	4
1.2. Concepto de Ambiente	4
1.2.1. Etimológico	4
1.2.2. Doctrinal	5
1.2.3. Legal	8
1.3. Concepto de Contaminante	8
1.3. 1. Etimológico	8
1.3.2. Doctrinal	9
1.3.3. Legal	11
1.4. Concepto de Contaminación Visual	11
1.4. 1. Etimológico	11
1.4.2. Doctrinal	12
1.4.3. Legal.....	13
1.5. Concepto de Administración Pública	13
1.5. 1. Etimológico	13
1.5.2. Doctrinal	14
1.5.3. Legal	17
1.5.4. Jurisprudencial.....	17
1.6. Concepto de Autoridad Administrativa	18

1.6. 1. Etimológico	18
1.6.2. Doctrinal	18
1.6.3. Legal	19
1.6.4. Jurisprudencial	20
1.7. Concepto de Prevención	20
1.7. 1. Etimológico	20
1.7.2. Doctrinal	20
1.7.3. Legal	21
1.7.4. Jurisprudencial	21
1.8. Concepto de Procedimiento Administrativo	21
1.8. 1. Etimológico	21
1.8.2. Doctrinal	22
1.8.3. Legal	25
1.8.4. Jurisprudencial	25
1.8.5. Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo	25
1.9. Concepto de Infracción Administrativa	26
1.9. 1. Etimológico	26
1.9.2. Doctrinal	26
1.9.3. Legal	28
1.9.4. Jurisprudencial	28
1.10. Concepto de Sanción Administrativa	29
1.10.1. Etimológico	29
1.10.2. Doctrinal	29
1.10.3. Legal	31
1.10.4. Jurisprudencial	34
1.10.5. Diferencia entre Sanción Administrativa y Pena	35

CAPÍTULO II ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	37
---	----

2.2. Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación de 1971.....	39
2.3. Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982	43
2.4. Reformas Constitucionales de 1982	50
2.4.1. Reformas al Artículo 25 de la Constitución Federal	50
2.4.2. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 Diciembre de 1982	51
2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988.....	53
2.6. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996.....	60

CAPÍTULO III REGULACIÓN ACTUAL DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	62
3.1.1. Artículo 4º Constitucional	62
3.1.2. Artículo 25 Constitucional	65
3.1.3. Artículo 26 Constitucional	67
3.1.4. Artículo 27 Constitucional	70
3.1.5. Artículo 28 Constitucional	71
3.1.6. Artículo 73 Constitucional	73
3.1.7. Artículo 89 Constitucional	75
3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente	75
3.2.1. Objetivos de la ley.....	75
3.2.2. La utilidad pública	78
3.2.3. Distribución de competencias	79
3.2.4. La contaminación visual	83
3.2.5. Denuncia Popular	84
3.2.6. Medidas de Seguridad	85
3.2.7. Sanciones	86
3.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	87
3.3.1. Integración de la Administración Pública Federal	87

3.3.2. Atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus órganos desconcentrados	89
3.3.3. Atribuciones de la Secretaría de Turismo	96
3.3.4. Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública	97
3.3.5. Atribuciones de la Secretaría de Salud	102
3.4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo	104
3.5. Ley de Planeación	108
3.5.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	111
3.5.2. Programa Sectorial de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	114
3.6. Normas Oficiales Mexicanas	116

CAPÍTULO IV PREVENCIÓNES Y SANCIONES RELATIVAS A LA CONTAMINACIÓN VISUAL.

4.1. Facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales ..	119
4.2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	122
4.3. Fuentes emisoras de la contaminación visual	124
4.4. Medidas preventivas en cuanto a la Contaminación visual	126
4.5. Acciones de utilidad Pública	129
4.6. Sanciones	130
PROPUESTAS.....	133
CONCLUSIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	138

INTRODUCCIÓN

Desde los inicios de la historia nos hemos dejado llevar los seres humanos por un antropocentrismo, en donde sólo el *homo sapiens* tiene el poder de dominar todo; es por ello, que cada día que pasa no convertimos en los depredadores de nuestro planeta. Con estos antecedentes un día, el hombre se da cuenta de una terrible realidad, con su indiferencia hacia el ambiente, se está suicidando lenta y progresivamente; siendo solo una fotografía de un ser que deja hacer y pasar los acontecimientos con desapego casi absoluto.

Así durante muchos años el ser humano no se preocupó por la contaminación, sino sólo la creó, ocasionando con ello grandes daños a su planeta y a él mismo. Esto es sencillo de explicar porque luchábamos por tener ciudades limpias, no había tantos habitantes y hasta los ciudadanos se podían dar el lujo de respirar un aire al que ellos mismos denominaron "puro", así como contar con una visibilidad casi perfecta de aquello que les rodeaba.

De tal manera que nuestro país empieza también a sufrir las consecuencias del deterioro ambiental, dando lugar a una escena plagada de contaminación ambiental. Nada se salva, ahora ya no es como antaño, que sólo preocupaba el agua, el suelo, el aire; actualmente surgen una serie de conceptos que tienen incidencia en la salud humana y repercusiones en el ambiente; llegando a una época de incertidumbre ambiental; en algunas partes del mundo tanto científicos como gobernantes se empezaron a preocupar ahora sí por su ambiente cada día más deteriorado; aproximándonos de esta forma a documentos con trascendencia en el ámbito jurídico

Por fortuna, diría yo, desde los años 70's en nuestro país se trató de normar jurídicamente lo relativo a la contaminación ambiental, pero el dinamismo en que nos encontramos inmersos y los avances tecnológicos han hecho que surjan cuestiones nuevas a tratar; es por ello, que la legislación e incluso la doctrina jurídica se han quedado atrás, ante los cambios en nuestro hábitat. Los recursos

naturales han sido investigados desde el punto de vista de las Ciencias Naturales, pero su aprovechamiento y conservación son regulados por disposiciones de tipo jurídico; dictándose una serie de leyes, reglamentos, acuerdos e incluso normas técnicas.

Como todos sabemos, los destinatarios de los mandatos legales en materia del ambiente son las personas físicas o bien las colectivas, y el órgano estatal encargado de la aplicación de las disposiciones en materia ambiental, el poder Ejecutivo y el Judicial en la impartición de justicia; sin olvidar que la elaboración de leyes le corresponde al poder Legislativo. Razón por la cual se ha expedido una amplia normatividad en materia del ambiente y específica en cuanto a la contaminación del agua, atmosférica, del suelo, térmica, lumínica, visual, entre otras. Sin embargo a pesar de los intentos por legislar los campos de la contaminación ambiental, han quedado espacios vacíos e incluso poco regulados en cuanto al procedimiento que se debe de seguir, siendo este el caso específico de la contaminación visual.

Por lo tanto, este trabajo recepcional tiene como contenido lo siguiente: por una parte inmiscuirnos en la contaminación visual y por otra señalar la necesidad de una regulación adecuada, todo esto desde el ámbito federal, queriendo llegar a proponer que haya prevención, sanciones y procedimiento para este tipo de contaminación ambiental; sobre todo por el impacto que en la actualidad tiene en la salud humana y el ambiente.

La tesis está compuesta por cuatro capítulos, analizando en cada uno factores imprescindibles, para el estudio y entendimiento de la denominada contaminación visual. El capítulo primero tiene un sentido informativo, ya que abordaremos los conceptos básicos para conocer lo que es la contaminación visual, pero aunado esto se inmiscuyen una serie de figuras que harán comprender mejor el citado concepto. Abordaremos las definiciones desde el ámbito etimológico, doctrinal, legal, jurisprudencial para llegar a comprender bien los conceptos que se presentarán a lo largo de la tesis.

Dentro del segundo capítulo, el lector encontrará la evolución histórica que ha tenido la legislación ambiental para concluir con la introducción de la contaminación visual en dichos ordenamientos. Conociendo las experiencias narradas a través de la historia, podremos adelantarnos; previniendo consecuencias como la destrucción de nuestro ambiente.

En el tercer capítulo se estudia la normatividad que regula la contaminación visual actualmente, el lector se podrá percatar cuales disposiciones jurídicas son aplicables a la contaminación visual y encontrar respuestas a las interrogantes ¿cuál es su noción dentro del sistema jurídico nacional?, ¿En qué materias se concibe su aplicación? ¿Qué legislación Federal aborda la contaminación visual?.

Por último, en el cuarto capítulo se hace un análisis de cuáles son las medidas tendientes a evitar la contaminación visual, las sanciones que se establecerán para quien la provoque o fomente y las acciones correctivas para evitar los efectos nocivos de la contaminación visual.

LA CONTAMINACIÓN VISUAL. UNA REGULACIÓN ADECUADA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPÍTULO I CONCEPTOS

Al iniciar este capítulo es importante señalar que casi todas las actividades del ser humano de una u otra forma inciden en su entorno; es por ello que atenderemos a ciertas características para determinar lo que en realidad contamina.

1.1. Concepto de Contaminación

1.1.1. Etimológico

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la palabra contaminación deriva del vocablo *contaminare* que es "la acción o efecto de contaminar y esta última significa alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos."¹

De tal manera que la contaminación es modificar las condiciones normales de una cosa como los alimentos, las aguas, el aire o el ambiente.

1.1.2. Doctrinal

La contaminación ha sido definida por Michael Allaby como:

"la alteración directa o indirecta de las propiedades radiactivas, biológicas, térmicas o físicas, de una parte cualquiera del medio ambiente, que puede crear un efecto nocivo o potencialmente nocivo para la salud, supervivencia o bienestar de cualquier especie viva."²

Este autor nos proporciona elementos significativos en la definición de contaminación, la cual se puede producir tanto en la totalidad del ambiente o sólo en algunos lugares; cuestión no manejada comúnmente. Además destaca que la

¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed., Editorial Espasa, Madrid, 2001, p. 635.

² ALLABY, MICHAEL. Diccionario del Medio Ambiente. Ediciones Pirámide, Madrid, 1984, p. 99.

contaminación incumbe tanto cuestiones humanas como de los demás seres vivos que habitan nuestro planeta; los cuales se pueden ver afectados de manera directa o indirecta.

Raúl Brañes señala:

"la contaminación ambiental se refiere estrictamente a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos, que degrada al ambiente en su conjunto y/o a algunos elementos."³

Este concepto parecería el más conveniente, pero debido a que el autor no señala cuales son los contaminantes, se deja la definición de contaminación ambiental sin uno de sus elementos principales.

Otra definición es la que proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano:

"la contaminación engloba todas aquellas acciones que tengan como resultado la operación de cambios en la naturaleza modificando las condiciones ideales para la existencia idónea del hombre y demás organismos vivos."⁴

Es por ello que para la existencia de la contaminación es necesario provocar un daño y no solamente estar en presencia de ciertos contaminantes.

El estudiar la contaminación, no debe referirse únicamente a la introducción al ambiente natural de cualquier elemento, sino por el contrario; estudiarse como un fenómeno que incluye muchas sustancias y actividades; produciéndose la contaminación cuando estas últimas se encuentran en contacto con la naturaleza de manera ilimitada, o bien, cuando el hombre interviene y provoca desequilibrios en su entorno.

Para Pedro Fernández Bitterlinch la contaminación es:

"la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o de cualquier combinación de ellos, en concentraciones o niveles capaces de comprometer, perjudicar o incomodar la vida, la salud o el bienestar humanos; atentar contra la vida o desarrollo de la flora o la fauna; degradar

³ BRAÑES, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. 2ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 78.

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994, p. 234.

o deteriorar la calidad del aire, del agua, del suelo o de otros componentes básicos del ambiente; causar daño en los bienes privados, públicos o comunes o inferir negativamente en cualquier uso legítimo que pueda hacerse de ellos.”⁵

La postura de este autor me permite entender que la contaminación ha tenido diferentes enfoques, actualmente no solo se controla eliminándola, sino que se establecen límites llamados “permisibles o aceptables”. Esto es una situación muy importante, ya que es difícil determinar lo aceptable, para quién lo es y con respecto de qué. A todo esto se ha tratado de dar soluciones emitiendo una serie de disposiciones jurídicas (sobre todo leyes y reglamentos) que han intentado prever los efectos dañinos de la contaminación o al menos determinarlos.

Son variadas las formas en que se puede contaminar, es por ello que se ha establecido una clasificación de la contaminación atendiendo a sus causas y efectos.

Edgar Baqueiro Rojas señala como tipos de contaminación los siguientes:

- a) “Química: Aquella que se produce por desechos, productos y procesos nocivos, desde irritantes hasta cancerígenos, los cuales han sido definidos por la normatividad del control de emisiones a la atmósfera de residuos tóxicos.
- b) Biológica: Se da cuando se destruye la flora y la fauna de un determinado espacio.
- c) Física: Se realiza alterando las características topográficas de un área con la remoción, relleno y nivelación de terrenos.”⁶

Esta clasificación es conveniente mencionarla, debido a que dentro de la contaminación considerada como física, se encuentra la contaminación visual tema central de esta tesis; debido a su incidencia de forma negativa en nuestro entorno.

⁵ FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. **Manual de Derecho Ambiental Chileno**. Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2001, p. 370.

⁶ BAQUEIRO ROJAS, Edgar. **Introducción al Derecho Ecológico**. Editorial Oxford University, México, 2001, pp. 27-31.

Es por ello que la contaminación es un cambio indeseable en las características físicas, químicas o biológicas del ambiente natural, producido sobre todo por la actividad humana, aunque en algunos lugares, es porque la misma naturaleza los produce.

1.1.3. Legal

Uno de los principales propósitos de la legislación mexicana en materia ambiental es la de prevenir y controlar los efectos de la contaminación, es por ello, que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en lo sucesivo LGEEPA) señala en su artículo 3º fracción VI lo siguiente:

artículo 3º Para los efectos de esta ley se entiende por:

“VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;...”

Nuestra legislación señala de manera clara la tendencia de que solamente contamina o se considera contaminación, lo que produce un desequilibrio en las condiciones normales del ambiente.

1.1.4. Jurisprudencial

Actualmente la Suprema Corte de Justicia no ha emitido ninguna jurisprudencia ni tesis alguna que señale específicamente lo que es la contaminación.

1.2. Concepto de Ambiente

1.2.1. Etimológico

La expresión de ambiente deriva del latín *“ambiens-entis”*, que significa *que rodea o cerca*.

Al respecto, la Real Academia Española lo define en varios sentidos, pero para los alcances de este trabajo sólo me referiré a los relacionados con el estudio del mismo.

“Ambiente: que rodea o cerca algo. 2. Aire o atmósfera. 3. Condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época.”⁷

Estas concepciones del ambiente encierran en mejor medida el concepto que nos ocupa, ya que dentro de ellos podemos comprender, el agua, el aire, el suelo, la flora, la fauna y en general, aquello que rodea al ser humano.

1.2.2. Doctrinal

Raúl Brañes proporciona un concepto en cuanto al ambiente y lo entiende de la siguiente forma:

“El ambiente debe ser entendido como un sistema, vale decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí...”

“Algunas veces la preocupación por la protección del ambiente oscila entre dos concepciones extremas, como son el antropocentrismo y el naturocentrismo. En efecto, la visión antropocéntrica de la vida conduce a que la protección del ambiente se concentre exclusivamente en aquel concerniente al ser humano, mientras que la visión naturocentrista de la vida lleva precisamente a lo contrario.”⁸

No coincido con la totalidad de las ideas de este autor, porque el criterio antropocentrista ha sido ya superado tratándose de dar protección al ambiente por las características propias de este y no sólo por los beneficios o relaciones con el ser humano. Por fortuna, la sociedad ha comenzado a percatarse, aunque lentamente, de que la especie humana no es sino una pequeña parte de todo el planeta. Sin embargo, la definición proporcionada parece ser correcta porque

⁷ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 135.

⁸ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 21.

señala elementos relacionados entre sí, no solo el ser humano como dominador de la naturaleza.

Esto se puede confrontar con la idea de Travis Warner ya que delimita el concepto de ambiente a lo siguiente:

“Por lo general, se define al ambiente como las condiciones físicas, químicas y biológicas de la región en la que vive un organismo. En lo tocante a la población humana, la Tierra misma, en su totalidad, es el ambiente, compuesto de aire, agua, suelo y todos los demás organismos.”⁹

Según este autor a lo largo de la historia, el ambiente se ha tratado siempre como una entidad separada, distinta de la especie humana. Es por ello que este concepto de la separación es responsable, en parte, de la decreciente salud del planeta Tierra.

María del Carmen Carmona Lara menciona:

“...la palabra ambiente aparece en realidad como sinónimo de lo natural, en donde el ambiente es el sustento de lo humano...”¹⁰

Con este concepto parecería que la autora nos circunscribiría a una sola idea de lo que es el ambiente; pero ella misma nos señala:

“el ambiente contiene el ámbito biofísico o natural y sus sucesivas transformaciones artificiales, así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra, la flora, los minerales y el espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana), así como el medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas entre todos estos elementos y entre ellos y la sociedad”.

“El Consejo Internacional de la Lengua Francesa definió al ambiente como el conjunto, en un momento dado de los agentes físicos, químicos, biológicos y de los factores sociales susceptibles de tener un efecto directo

⁹ WAGNER, Travis. Contaminación, causas y efectos. Editorial Gernika, México, 1996, p. 19.

¹⁰ CARMONA LARA, María del Carmen. Derechos en relación con el medio ambiente. UNAM, México, 2000, p. 19.

e indirecto, inmediato o aplazado, sobre los seres vivos y las actividades humanas."¹¹

Para Pedro Fernández Bitterlich dentro del ambiente se incluyen los siguientes elementos:

- a) "el aire, la atmósfera y el espacio exterior;
- b) las aguas, en cualquiera de sus estados físicos, sean terrestres o marítimas, superficiales o subterráneas, corrientes o detenidas, incluida el alta mar;
- c) la tierra, el suelo y el subsuelo, incluidos los lechos, el fondo y el subsuelo de los cursos o masas de aguas terrestres o marítimas;
- d) la fauna, terrestre o acuática, en estado de libertad natural, doméstica o domesticada, nativa o exóticas;
- e) la flora, terrestre o acuática, en estado de libertad natural, nativa o exóticas;
- f) la fuentes primarias de energía;
- g) las fuentes naturales subterráneas de calor, que combinadas o no con el agua, puedan producir energía geotérmica;
- h) los yacimientos de sustancias minerales metálicas y no metálicas;
- i) la bellezas escénicas naturales y el paisaje, rural o urbano;
- j) el clima y los elementos que lo determinan;
- k) los procesos ecológicos esenciales, tales como la fotosíntesis, la regeneración natural de los suelos, la purificación natural de las aguas y el reciclado espontáneo de las sustancias nutritivas"¹².

Por lo anterior, el ambiente incluye tanto elementos o factores naturales como aquellos elementos artificiales, o bien, que son introducidos por el ser humano en la naturaleza.

¹¹ *Idem.*

¹² FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. *Op. Cit.*, p. 370

1.2.3. Legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento en nuestro país; es por ello que en el artículo 4 de la Carta Magna se hace mención al ambiente, señalando que todos los mexicanos tenemos derecho a un medio ambiente adecuado.¹³

La LGEEPA en su artículo 3º fracción I define al ambiente como:

“artículo 3º Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;...”

En el ámbito internacional también existen algunas concepciones del ambiente, así la Declaración aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro,1992) establece:

“Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

Este párrafo establece un principio en cuanto al equilibrio existente entre el ser humano y la naturaleza; ya que este forma parte del ambiente y por lo tanto, su existencia depende en mayor medida de él.

1.3. Concepto de Contaminante

1.3.1. Etimológico

Según el Diccionario de la Lengua Española la palabra contaminante es aquello que contamina, por lo tanto, según lo explicado para la palabra contaminación, se puede inferir que también deriva del vocablo *contaminare*; es decir “alterar

¹³ Este derecho fue constitucionalmente reconocido según publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos."¹⁴

1.3.2. Doctrinal

Rafael Martínez Cortinas señala que se entiende por contaminante "cualquier sustancia, elemento, energía u organismo capaz de provocar, de forma mediata o inmediata, directa o indirecta, en función de su cantidad, calidad, momento o lugar efectos de contaminación."¹⁵

Esta definición es poco concreta, ya que no se puede saber que es un contaminante, si primero no se define la contaminación.

Sin embargo, Edgar Baqueiro define como contaminante a:

"todo elemento, sustancia, organismo o energía extraña a un lugar determinado, con efecto negativo sobre la estabilidad o salud de un ecosistema o de sus componentes, o bien, toda materia extraña o sus compuestos o derivados químicos o biológicos, tales como humos, polvos, cenizas, gases o bacterias, residuos o desperdicios que al incorporarse o adicionarse al agua, aire o tierra alteran o modifican sus características naturales, así como toda forma de energía como el calor y la radiactividad que al operar sobre los elementos agua, aire o tierra, altera su estado natural."¹⁶

Lo más significativo de la palabra contaminante es que incide en el ambiente de una manera poco beneficiosa, sin importar la forma en que se presente, es por ello que los autores señalados en los párrafos anteriores, mencionan elemento, sustancia, organismo o energía, pero siempre con la característica de producir un daño a la estabilidad de un lugar o consecuencias a la salud humana.

Pedro Fernández Bitterlich define como contaminante:

"cualquier factor o sustancia física, química o biológica, o sus componentes o derivados, que al incorporarse, adicionarse o al operar sobre algún

¹⁴ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. cit.*, p. 635.

¹⁵ MARTÍNEZ CORTINAS, Rafael. **Diccionario Enciclopédico**. Editorial Planeta, Barcelona, 1980, p. 21.

¹⁶ BAQUEIRIO ROJAS, Edgar. *Op. Cit.*, p. 26.

componente básico del ambiente altere su composición, sus propiedades o sus comportamientos naturales."¹⁷

Con esta concepción de los contaminantes, es un poco complicado hacer una clasificación de los mismos, dado que los criterios pueden basarse en sus características (físico-químicas, biológicas), o bien atendiendo al recurso que afecten (aire, agua, alimentación, individuos, paisaje, entre otros).

Así por ejemplo, de acuerdo con Rafael Martínez Cortinas se ha establecido que existen:

- a) "los contaminantes naturales provenientes de la naturaleza sin intervención humana, como son los gases y cenizas de un volcán, los hidrocarburos de una *chapopotera*¹⁸ o elementos tóxicos arrastrados por la erosión causada por los ríos, estos contaminantes por sus bajas concentraciones o constancia en el ambiente, los han adoptado los ecosistemas atenuando sus efectos negativos";
- b) "Los contaminantes naturales inducidos por actividades del ser humano, como la salinización de los suelos y aguas, que frecuentemente pasan desapercibidos hasta que sus efectos alcanzan niveles catastróficos."¹⁹

Los contaminantes de origen antropogénico, por su mayor toxicidad y magnitud incapacitan a los ecosistemas para disminuir sus efectos o incorporarlos a los procesos naturales.

Aunque el conocimiento científico en cuanto a los contaminantes y sus efectos ambientales, no es en ocasiones muy completo, es un hecho evidente que muchos de estos compuestos influyen de forma contraproducente en la salud humana, mientras que otros afectan desfavorablemente a los ecosistemas o al ambiente.²⁰

¹⁷ FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. *Op. Cit.*, p. 371.

¹⁸ Chapopotera tiene una connotación de ser la fuente natural de petróleo crudo.

¹⁹ MARTÍNEZ CORTINAS, Rafael. *Op. Cit.*, pp. 23-24.

²⁰ Cabe hacer la distinción entre ecosistema y ambiente, ya que el primero según la LGEEPA en su artículo 3º fracción XIII es la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempos determinados, mientras que el ambiente tiene una connotación más amplia, abarcando movimiento sociales, políticos, además de que incluye tanto elementos o factores naturales como aquellos elementos artificiales, o bien, que son introducidos por el hombre en la naturaleza.

Los contaminantes representan un peligro eminente para los seres humanos y el ambiente, es por ello necesario determinar cuales son y, en la medida de lo posible, evitarlos.

1.3.3. Legal

La LGEEPA en su artículo 3 determina que :

"... para los efectos de esta ley se entiende por:

Contaminante: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural"....;

1.4. Concepto de Contaminación Visual

1.4.1. Etimológico

El sentido etimológico de la contaminación visual, se tendrá que analizar como una palabra compuesta, que tiene significados distintos, para después analizarlos conjuntamente.

El Diccionario de la Lengua Española menciona:

"contaminación deriva del vocablo *contaminare* que es la acción o efecto de contaminar y esta última significa alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos."²¹

Mientras que visual proviene:

²¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 635.

“del latín *visualis*, que es lo perteneciente o relativo a la visión (acción o efecto de ver), o bien la línea recta que se considera tirada desde el ojo del observador hasta un objeto.”²²

1.4.2. Doctrinal

La contaminación visual ha sido considerada por Edgar Baqueiro Rojas como “aquella que se caracteriza por la obstrucción del paisaje tanto natural como urbano.”

“Algunas de las causas de la contaminación visual son:

“Los excesos de avisos publicitarios e informativos (luminosos o no) en forma de carteles en vías”.

“Exceso de avisos publicitarios e informativos de programas en general por televisión”.

“Nuevas edificaciones o distorsiones en paisajes naturales que ahuyentan a los animales”.

“Basurales que malogran el paisaje y pueden alejar el turismo.”²³

Considero que la contaminación visual es la obstrucción del paisaje tanto natural como artificial, que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivientes.

Hay dos posturas respecto a la contaminación visual:

- a) Por una parte provoca cambios en el ambiente y le provoca una afectación y,
- b) Cuando se presenta como un fenómeno, que no genera desequilibrios propiamente, pero que afecta la calidad de vida de las personas.

En cuanto a esta definición el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal²⁴ ha definido al paisaje natural como el conjunto de características geológicas y geográficas que concurren en un territorio; mientras que el paisaje urbano es la imagen determinada por las características volumétricas y cromáticas de los

²² *Ibid.*, p.2310.

²³ BAQUEIRO ROJAS, Edgar. *Op. Cit.*, p. 28.

²⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de Agosto del 2003.

edificios, espacios abiertos, accidentes topográficos, vegetación de la Ciudad de México o de alguna parte de ella (artículo 2 fracción XXIV y XXV).

1.4.3. Legal

La legislación ambiental en el ámbito local se ha preocupado por señalar lo que es la contaminación visual; así por ejemplo el Reglamento para Anuncios para el Distrito Federal menciona en su artículo 2º fracción V:

Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

"Contaminación Visual: El fenómeno mediante el cual se ocasionan impactos negativos importantes en la percepción visual por la distorsión o cualquier forma de alteración del entorno natural, histórico y urbano de la Ciudad de México, que deteriore la calidad de vida de las personas;"...

La contaminación visual solo ha sido definida en el ámbito local y no en el federal.

1.5. Concepto de Administración Pública

1.5.1. Etimológico

La palabra administración "deriva de latín *administratio*, *-onis* que significa acción y efecto de administrar; la que a su vez deriva de latín *administrare*, que es:

1. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.
2. Ordenar, disponer, organizar, en especial, la hacienda o los bienes."²⁵

En general la palabra administración hace referencia a:

"la acción y efecto de cuidar de un bien o realizar la gerencia de un patrimonio, público o privado, con el fin de asegurar la normal productividad de los mismos."²⁶

²⁵ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 46

²⁶ COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 5ª ed., Editorial De Palma, Buenos Aires, 1993, p. 79.

En este mismo sentido la palabra pública o público, deriva del latín *publicus*, que se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo como contrapuesto a privado.

En el Diccionario de la Lengua Española, la administración pública es:

"la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada; con independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial. 2.Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función."²⁷

1.5.2. Doctrinal

La palabra administración significa un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad.

Siguiendo a Rafael Bielsa, se puede decir que:

"administración es ante todo "organización" y administrar, en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades."²⁸

En efecto, la palabra administración puede ser equivalente a "cuidar, proveer, organizar"²⁹ es decir, la acción de cuidar un bien o un patrimonio, con la finalidad de asegurar su conveniente productividad.

Para Jorge Olivera Toro:

"el concepto de administración necesita ser afinado con la investigación que del mismo se haga desde distintos aspectos..."

"En un primer intento para limitar la citada noción, es una actividad humana de conjunto, siendo sus características las de prever, organizar, mandar y tiene como finalidad la de servir a alguien. En esta forma de concebir a la

²⁷ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 47.

²⁸ BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. 5ª ed., Editorial De Palma, Buenos Aires, 1999, pp. 143-144.

²⁹ Cuidar: poner esmero en una cosa; prever : preparar, disponer con anticipación; organizar: arreglar las cosas de tal modo que tengan un orden.

administración, la acción de dirigir y regir y controlar a un conjunto de personas y de bienes, tiene un objetivo que es alcanzar intencionadamente un fin público o privado en forma lícita."³⁰

Coincido con este autor ya que en la administración pública, se manejan bienes e intereses que son ajenos, pertenecientes a la comunidad a la que sirven. Es por ello que la administración pública es una de las manifestaciones concretas del poder del Estado, para satisfacer las necesidades de la colectividad.

La administración pública se puede considerar que aparece cuando el ser humano se organiza en sociedad, en las que se van distinguiendo la presencia de una persona, que subordina y rige las actividades de resto del grupo y que se va haciendo cargo de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Rafael Martínez Morales define a la administración pública de la siguiente manera:

"Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado".

"Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos constituyen la materia que integra la administración pública."³¹

En cuanto a esto hay otras posturas, como la señalada en el Diccionario Jurídico Mexicano³², manifestando que tradicionalmente se conceptuaba a la administración pública como la actividad estatal que ejecutaba la ley. No había ningún error en esta definición, pero se limitaba el concepto y la función que representaba. La administración pública realiza la ley obrando dentro de sus cuadros, normados los fines de la misma. No es ejecución automática de una norma, sino su realización material, oportuna, eficaz y efectiva a través de potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas.

³⁰ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 19-21.

³¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3, 2ª ed., Editorial Oxford University Press, México, 2001, pp. 6-7.

³² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. Cit.*, pp. 235.

Dentro del concepto que proporciona el maestro Martínez Morales, hay un elemento que llama la atención y es el de interés público, el cual el mismo tratadista menciona:

“ ... encontramos que el interés público³³ está situado en una categoría superior a los intereses particulares...”

“...opinamos que el interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, que puede estar previsto o no en el orden jurídico.”³⁴

De acuerdo con esta definición la administración pública tiene una serie de actividades tendientes a perseguir una tarea determinada, en este caso el interés público.

Miguel Acosta Romero establece que para hacer frente a sus actividades el Estado crea agencias o unidades administrativas encargadas precisamente de cumplir con los nuevos cometidos. Define a la administración pública como:

“ 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 otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada...”³⁵

Habrá que distinguir entre administración privada y administración pública; la primera principalmente persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en cambio la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confiere.³⁶

³³ Se han señalado como sinónimos de este el interés social, interés general, beneficio colectivo, provecho común, bienestar general entre otros.

³⁴ MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo, 3er y 4º cursos, 3ª ed., Editorial Oxford University Press, México, 2001, pp. 157-159.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pp.78-80.

³⁶ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 1er. Curso, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 88-90.

Hay distintas formas de estudiar a la administración pública, razón por la cual tratadistas como Rafael Martínez Morales la ha dividido en:

- a) Criterio orgánico estableciendo que el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo.
- b) Criterio Dinámico o funcional en donde la materia de la administración está constituida por la realización de actividades o acciones para conseguir una finalidad determinada.³⁷

1.5.3. Legal

El artículo 90 de nuestro ordenamiento Supremo dispone:

“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”.

Este precepto señala que para el cumplimiento de las funciones en el orden administrativo, se llevarán a cabo, fundamentalmente a través de la Administración Pública federal, siendo centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.5.4. Jurisprudencial

Hasta ahora la Suprema Corte de Justicia no ha emitido tesis alguna en cuanto al concepto tratado.

³⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo, Tomo 3, *Op. Cit.*, pp. 8-9.

1.6. Concepto de Autoridad Administrativa

1.6.1. Etimológico

Eduardo Couture menciona que la palabra autoridad deriva:

"del latín *auctoritas-tis* el hecho de ser "*auctor*", que era un título de magistratura. De ahí el sentido jurídico-político de la palabra autoridad. En la Roma republicana por otra parte, se llamaba *auctor* al que tenía derecho a hablar primero en el senado."³⁸

El Diccionario de la Lengua Española define a la palabra autoridad como:

"1. Poder que gobierna o ejerce el mando de hecho o de derecho. 2. Potestad, facultad, legitimidad. 3. Prestigio y crédito que se reconoce a una persona o institución por su legitimidad o por su calidad y competencia en alguna materia."³⁹

1.6.2. Doctrinal

La palabra autoridad ha sido definida en forma general para después ubicar el término en las diferentes ramas jurídicas, así por ejemplo se habla de autoridad familiar, autoridad responsable, pública, administrativa entre otras.

La enciclopedia jurídica OMEBA define a la autoridad como sigue:

" Es la potestad que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia."⁴⁰

Para Guillermo Cabanellas la palabra autoridad contiene:

"Dos nociones fundamentales presenta esta voz, básica en toda sociedad organizada, puesto que no se ha conocido aún una experiencia social

³⁸ COUTURE, Eduardo J. *Op. Cit.*, p.116.

³⁹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.* p. 253.

⁴⁰ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Editorial Driskill, Buenos Aires, 1982, p. 235 .

amplia ajustada o desajustada a una auténtica anarquía. Una de ellas, en abstracto, revela potestad, poder, facultad, atribuciones, e incluso influjo y prestigio personal; la otra más concreta en su encarnación humana, significa la persona revestida de aquellas funciones o aureoleada con tal valor”.

“La autoridad administrativa es el delegado del Poder ejecutivo, encargado de la gestión de los actos que interesan a la Administración pública para cumplimiento de sus fines, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes.”⁴¹

1.6.3. Legal

Actualmente la legislación mexicana no ha dado una definición de lo que es la autoridad administrativa.

1.6.4. Jurisprudencial

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ESTÁN OBLIGADAS A CITAR LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE FUNDEN SU COMPETENCIA.

El Artículo 16 de la Constitución Federal, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, deben provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el acto mismo de molestia, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, ya que de no ser así, se deja al gobernado en estado de indefensión, al no poder examinar si la actuación de la autoridad emisora se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: “COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”.

⁴¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 20ª ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981, p. 970.

1.7. Concepto de Prevención

1.7.1. Etimológico

La Real Academia Española define a la prevención como sigue:

Prevención. Del latín *prevenetio, onis*. 1. Acción y efecto de prevenir.

2. Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.⁴²

1.7.2. Doctrinal

Según José Alberto Garrone la prevención es:

"la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa".

"Concepto, por lo común desfavorable que se tiene de una persona o cosa."⁴³

Guillermo Cabanellas define a la prevención de las siguientes maneras:

"1. Preparación o disposición preliminar de lo necesario para un fin.

2. Previsión. 3. Anticipado conocimiento de un mal o perjuicio. 4. Precaución. 5. Advertencia, aviso. 6. Remedio o alivio de un inconveniente o una dificultad."⁴⁴

De lo expresado por los autores, la prevención administrativa ha de entenderse como aquellas medidas anticipadas para evitar algún daño que esté relacionado con el funcionamiento de los órganos del Poder Ejecutivo y que llevan a cabo las actividades del interés público .

En materia ambiental la prevención consiste, según Pedro Fernández Bittelich, "en un instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad tomar medidas anticipadas, para evitar un daño ambiental."⁴⁵

⁴² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 1831.

⁴³ GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo Perrot. Tomo III. Editorial Abeledo Perrot , Buenos Aires, 1980, p. 3045.

⁴⁴ CABANELLAS, Guillermo. *Op. Cit.*, p. 45.

1.7.3. Legal

La LGEEPA en el artículo 3º define a la prevención de la siguiente forma:

"... para los efectos de esta ley se entiende por:

...“XXV.- Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente”;...

Según está definición legal la prevención en materia ambiental, hace referencia primeramente a lo anticipado, es decir, a todas aquellas acciones tendientes a impedir algún daño producido al medio ambiente.

El deterioro ambiental puede ocasionarse por diferentes causas, por ello las medidas de prevención tienen la finalidad de proteger el ambiente y así evitar que se reduzca su disponibilidad y aprovechamiento.

1.7.4. Jurisprudencial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha pronunciado ningún concepto acerca de lo que es la prevención administrativa.

1.8. Concepto de Procedimiento Administrativo

1.8.1. Etimológico

Para Eduardo J. Couture la palabra procedimiento deriva:

"...del verbo *proceder*, y este del latín jurídico *procedo*, *procedere* "proceder a una acción judicial", literalmente "avanzar o progresar" (compuesto de *pro-* "hacia adelante" y *cedo*, *cere* "ir, marchar"), refiriéndose aquí a la

⁴⁵ FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. *Op. Cit.*, p. 145.

sucesión o progreso de las distintas etapas o instancias de un proceso judicial".

1. "En sentido general, dicese de la manera o forma de realizar una cosa o de cumplirse un acto".
2. "Actuación, tramitación, secuencia de actos ante los órganos del Poder Público"
3. "Método o estilo propios para la actuación ante los tribunales, ya sean de orden civil, penal, de menores, de hacienda y contencioso administrativo."⁴⁶

La palabra procedimiento, según el diccionario de la Real Academia Española, significa lo siguiente:

"1. Acción de proceder. 2. Método de ejecutar algunas cosas. 3. Actuación por trámites judiciales o administrativos."⁴⁷

1.8.2. Doctrinal

Para Gabino Fraga:

"El acto administrativo requiere normalmente para sus formalidades estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales".
"Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo..."⁴⁸

Dentro del concepto proporcionado por este autor señala la garantía de legalidad, establecida en el artículo 14 Constitucional la cual consiste en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

⁴⁶ COUTURE, Eduardo J. *Op. Cit.*, p. 479.

⁴⁷ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 1837.

⁴⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 254.

Jorge Olivera Toro menciona:

"La Administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, en jurisdicción su actuar en beneficio de su propio prestigio, así como para obtener la mayor eficiencia. Los administrados quieren estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración; esta es, que se cumplan las formalidades preestablecidas, dando seguridad jurídica."⁴⁹

Andrés Serra Rojas determina:

"El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general".

"Debemos no confundir el procedimiento administrativo que realiza la función administrativa, con el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial. El procedimiento legislativo responde a la técnica legislativa... encaminada a la elaboración de la ley y fijar la esencia de la misma..."

El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando éstos son afectados por el acto administrativo o por la sentencia."⁵⁰

En el procedimiento administrativo habrá que observar ciertas formas como una garantía de que se están ajustando a lo establecido por la ley.

Rafael Martínez Morales define lo siguiente:

"El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo."⁵¹

"López-Nieto y Mallo, citado por el mismo autor proporciona la siguiente definición:

⁴⁹ OLIVERA TORO, Jorge. *Op. Cit.*, p. 210.

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.*, pp. 273-274.

⁵¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3, *Op. Cit.*, p. 203.

"procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos."⁵²

El maestro Martínez Morales con su definición proporciona características específicas del procedimiento administrativo, ya que lo considera como una serie de actuaciones que tienen una hilación entre sí, las cuales tendrán la consecuencia de realizar y llevar a cabo el acto administrativo.

El procedimiento administrativo en palabras de Miguel Acosta Romero es:

"... un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto..."

"Opinamos que existe procedimiento interno y procedimiento externo, procedimiento previo y procedimiento de ejecución; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte."

"El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir en la esfera de los particulares...Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado."

"Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, *verbigracia*, la expropiación en la que se necesita que se haga estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución."

"Será de oficio, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones..."

"A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de acto administrativo, o para la ejecución de ese acto."⁵³

⁵² Citado por Rafael Martínez Morales, en su **Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo.** Tomo 3, p. 203. *Idem.*

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo.** *Op. Cit.*, pp. 465-466.

El procedimiento administrativo en mis palabras sería todas aquellas actividades tendientes a la realización de actos administrativos.

1.8.3. Legal

Actualmente en la legislación mexicana no se ha dado un concepto del procedimiento administrativo. Sin embargo en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo dispone que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe (artículo 13) pudiéndose iniciar de oficio o a petición de parte interesada (artículo 14) no pudiendo exigir la Administración Pública Federal más formalidades que las expresamente previstas en la ley (artículo 15).

1.8.4. Jurisprudencial

La Suprema Corte de justicia no ha emitido un concepto de los que es el procedimiento administrativo.

1.8.5. Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo.

El Diccionario Temático de Derecho Administrativo señala la diferencia entre proceso y procedimiento administrativo como sigue:

“Si bien proceso y procedimiento pueden considerarse gramatical y etimológicamente como sinónimos..., en nuestra asignatura, se han establecido diferencias...”

“...Por proceso se entiende los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, en

tanto que procedimiento ... es la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico."⁵⁴

Miguel Acosta Romero los distingue así:

"Proceso es 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. Hay unidad".

"Se busca una solución de un conflicto".

"El procedimiento administrativo es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".

"Existe cierta unidad".

"No busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto."⁵⁵

El proceso sería una serie concatenada de actos que tendrán como finalidad la resolución de un conflicto en materia administrativa y el procedimiento administrativo es aquel conjunto de actos que son realizados para originar uno nuevo, obviamente administrativo

1.9. Concepto de Infracción Administrativa

1.9.1. Etimológico

La palabra infracción deriva de latín "*infractio-oris*, que indica transgresión, quebrantamiento de una ley o de una norma moral, lógica o doctrinal."⁵⁶

1.9.2. Doctrinal

Miguel Acosta Romero comenta lo siguiente:

⁵⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3. *Op. Cit.*, p. 202.

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. *Op. Cit.*, p. 464.

⁵⁶ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op. Cit.*, p. 1275.

"El Derecho Administrativo tiene como fines: a) Proveer servicios públicos; b) Mantener el orden público, entendiéndose como tal, salvaguardar las normas de convivencia social; c) Distribuir el gasto público, y d) Regular la organización, estructura, y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo. Es por estos fines que se puede definir a la infracción administrativa como: todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines."⁵⁷

El objetivo de la infracción administrativa, es conseguir el correcto funcionamiento de la Administración Pública y así poder cumplir con los objetivos para la cual fue establecida; como el cumplimiento de las leyes administrativas, la conservación del interés público y resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado, entre otros.

Rafael Martínez Morales hace una distinción "entre las infracciones cometidas en contra de la administración pública, por las que se violan normas que regulan su organización y orden interno y las infracciones cometidas en contra de las normas jurídicas que regulan el orden social en general."⁵⁸

De acuerdo con Narciso Sánchez Gómez las infracciones son:

"el quebrantamiento de una norma jurídica, llámese ley o reglamento y por tal motivo se da lugar para que el responsable sea castigado mediante una sanción administrativa y en su caso con una sanción judicial."⁵⁹

Para María Elena Mancilla y Mejía existen dos tipos de infracciones:

"...una infracción es instantánea y se considera consumada en el momento en que al realizarse, se agota su objeto; en este supuesto, el tiempo de prescripción empieza a correr inmediatamente..."

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. *Op. Cit.*, pp. 576-578.

⁵⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3. *Op. Cit.*, pp. 136-137.

⁵⁹ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Derecho Ambiental. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 265.

“...una infracción es continua cuando su consumación se prolonga en el tiempo...”⁶⁰

1.9.3. Legal

Actualmente la legislación no ha emitido una definición de las infracciones administrativas.

1.9.4. Jurisprudencial

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció:

PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ARTÍCULO 170 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA. NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CON LA CLAUSURA QUE ESTABLECE.

Los artículos del 167 al 170 y del 176 al 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente previenen, esencialmente, que cuando la autoridad ordenadora reciba el acta de inspección, fundada y motivadamente requerirá al interesado para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación; asimismo, para que dentro del término de diez días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones asentados en el acta de inspección, y así, una vez oído el presunto infractor y desahogadas las pruebas, se dicte la resolución que corresponda dentro de los treinta días hábiles siguientes, la que se notificará al interesado. En la resolución administrativa se señalarán, o en su caso se adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas. Dicha resolución admite en su contra el recurso de inconformidad que debe interponerse dentro de los quince días siguientes, e incluso puede suspenderse su ejecución, siempre que se cumplan determinados requisitos previstos en el Artículo 180. De ahí que el afectado sí es oído con motivo de ese acto y, aunque la garantía no es previa, ello se justifica por el interés de la sociedad en preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea, frente a casos de peligro o riesgo inminentes.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Mayo de 1997 Tesis: P. LXII/97 Página: 168 Materia: Administrativa, Constitucional.

⁶⁰ MANCILLA Y MEJIA, Ma. Elena. Lev Federal de Procedimiento Administrativo. Legislación, Doctrina y Jurisprudencia, Editorial Oxford University Press, México, 1999, p. 83.

1.10. Concepto de Sanción Administrativa

1.10.1. Etimológico

Eduardo J. Couture menciona:

"La palabra sanción deriva del latín *santio, nis nomen actionis* del verbo *sancio, ire* "consagrar, santificar, volver sagrado", verbo que se especializó en la acepción de "consagrar una ley" lo cual se hacía mediante una ceremonia religiosa en la época arcaica. La sanción es una consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado."⁶¹

La palabra sanción deriva de latín *santio-onis*, que significa:

1.Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores.
2.Autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre.
3.Acto solemne por el que el Estado confirma una ley o estatuto. 4.Maldonado de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena."⁶²

1.10.2. Doctrinal

Eduardo García Maynés sostiene que:

"La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal."⁶³

Narciso Sánchez Gómez define a la sanción administrativa como:

"el castigo o escarmiento aplicable al infractor de las disposiciones administrativas, mediante una medida represiva, misma que debe ser dictada por una autoridad competente, mediante una resolución expresa

⁶¹ CUOTURE, Eduardo J. *Op. Cit.*, p. 532.

⁶² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Op. Cit.*, p. 2002.

⁶³ GARCÍA MAYNÉS, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1990, p. 265.

fundada y motivada para restablecer el derecho violado, para encausar la conducta del infractor y para preservar el orden y la seguridad pública”.

“Elementos de las sanciones administrativas:

- I. Deben estar especificadas en una ley o reglamento de naturaleza administrativa.
- II. Para su validez y eficacia, se debe dictar por escrito una resolución de autoridad competente, en donde se fundamente y motive el tipo de infracción cometida, las causas que le dieron origen.
- III. Que se indiquen las condiciones económicas del infractor.
- IV. Que se notifique personalmente esa resolución al responsable de la infracción.
- V. Que la ley o el reglamento que contiene esa clase de sanción, contemple los medios de defensa legal que puede hacer valer el particular agraviado.”⁶⁴

El autor antes citado proporciona un elemento importante a la sanción administrativa, ya que ésta servirá como un medio para mantener el orden y defender su labor de organización y estructura de la administración pública.

Miguel Acosta Romero determina lo siguiente:

“... la legislación administrativa inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público⁶⁵, es consagrada la potestad sancionadora de la Administración Pública, que consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, que no constituyan delitos”.

“La sanción administrativa en términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad, a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar

⁶⁴ SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. *Op. Cit.*, pp. 277-278.

⁶⁵ Cfr. Rafael Martínez Morales en su libro de derecho administrativo 3° y 4° cursos p. 164 define como interés público: el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, que pueden estar o no previstos en el orden jurídico; como orden público el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que tienen por finalidad mantener determinada eficacia del derecho.

el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.⁶⁶

Según lo dicho por el maestro Acosta Romero la sanción administrativa es una consecuencia desfavorable para quien incurre en una infracción a alguna de las disposiciones administrativas.

El maestro Rafael Martínez Morales determina que las sanciones administrativas:

“son aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa”

“Es innegable que la existencia de la sanción en todo orden jurídico tiene por objeto garantizar su acatamiento por parte de aquellos a quienes éste se dirige...”⁶⁷

De la definición proporcionada por este tratadista, destaca el concepto de *ilícito*, que es aquella omisión de lo ordenado y establecido por las disposiciones jurídicas, llevando a cabo actos prohibidos por el ordenamiento jurídico.

1.10.3. Legal

El fundamento de las sanciones administrativas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra en su artículo 21 que a la letra dice:

“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; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 548.

⁶⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3. Op. Cit., p. 229.

De la lectura de este artículo se desprende la llamada potestad sancionadora de la administración pública, es decir desde el marco constitucional se establece la facultad a la administración pública para imponer sanciones.

Para Manuel María Diez:

"la potestad sancionadora en manos de la administración es enteramente necesaria, ya que es un complemento de la potestad de mando o imperativa. Esta sola no sería suficiente para asegurar el cumplimiento de las órdenes y mandatos, puesto que siempre será indispensable la coerción, que se traduce en sanción correctiva y disciplinaria."⁶⁸

Las sanciones administrativas pueden ser de diferentes formas que van desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar a lo que establece el precepto antes citado, privación de la libertad hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. El artículo 22 de la Carta Magna señala que no se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas.

La Ley federal de procedimiento administrativo en el título cuarto denominado de las infracciones y sanciones administrativas dispone en su artículo 70:

"Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

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

⁶⁸ DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo I. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, 1963, p. 241.

Este artículo basándose en el principio de legalidad, determina que las sanciones deben estar previstas en ley. Además las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades, salvo el arresto (artículo 76 de la Ley federal de procedimiento administrativo).

En la LGEEPA se establecen las sanciones administrativas señalando que las violaciones a los preceptos de la misma, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con una o más de las siguientes sanciones: multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción; clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando: a) el infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas; b) en casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o c) se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad. Arresto administrativo hasta por 36 horas; el 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, y la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes (artículo 171 de la LGEEPA).

El primer párrafo de este precepto hace la reserva de que únicamente la federación aplicará estas sanciones administrativas, y lo hará la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT) por medio de uno de sus órganos desconcentrados que es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Se hace una enumeración de las sanciones que podrán imponer las autoridades administrativas, de conformidad con los requisitos establecidos en la ley. Para el maestro Acosta Romero un órgano desconcentrado tienen ciertas características como que son:

“creados por una ley o reglamento; dependen siempre de la Presidencia de una Secretaría de Estado, su competencia deriva de las facultades de la Administración central; su patrimonio es el mismo que el de la Federación aunque también pueden tener presupuesto propio; las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; tiene autonomía técnica; no puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro), su nomenclatura puede ser muy variada.”⁶⁹

1.10.4. Jurisprudencial

Pleno de la Suprema Corte de Justicia

CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente...”

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Junio de 1997 Tesis: P. XCII/97 Página: 142 Materia: Administrativa, Constitucional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia determino:

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE FACULTA A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA IMPONER UNA CLAUSURA TEMPORAL, PARCIAL O TOTAL, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

La potestad concedida a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sic), en el referido precepto, para ordenar la clausura temporal, total o parcial, de fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre y recursos forestales o se desarrollen actividades que impliquen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño

⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit., pp. 200-201.

o deterioro grave de los recursos naturales o de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en el artículo 16 de la Constitución Federal.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de mayo del 2000, aprobó, con el número LXXXV/2000, la tesis aislada que antecede.

1.10.5. Diferencia entre Sanción Administrativa y Pena.

Manuel María Diez determina:

“La palabra sanción se usa, en un sentido lato y genérico, para indicar cualquier medio de que se vale el legislador para asegurar la eficacia de una norma. En un sentido más preciso y más técnico, la sanción indica la consecuencia dañosa que el legislador une al hecho de aquellos que violan la norma, como consecuencia de su acción y como medio para restaurar el orden jurídico turbado. Podemos distinguir tres clases de sanciones: en el campo del derecho privado, en el penal y en el administrativo. Con respecto a las sanciones en el campo del derecho privado, cabe decir que todas las normas de ese derecho tienen, como sanción general y común, la obligación del resarcimiento del daño. La sanción penal típica es la pena. Siendo la pena una sanción propia de la norma penal, no es, sin embargo, la sanción común y general de otra norma jurídica.... Por otra parte, la sanción penal se establece para asegurar la observancia de obligaciones que están impuestas por normas de derecho penal. En tanto que la sanción administrativa es una pena en sentido técnico, la cual radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas.”⁷⁰

El maestro Rafael Martínez Morales establece que:

“Son diversos los criterios que pueden utilizarse para clasificar las sanciones; así, tenemos aquel que atiende al tipo de castigo que se impone y conforme al cual el castigo puede ser corporal, patrimonial o privativo de

⁷⁰ DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. *Op. cit.*, p. 239.

derechos. Hay otro criterio que atiende a la autoridad que los impone, en este sentido las sanciones pueden ser administrativas o judiciales"

"O bien, aquel que toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada; criterio que distingue entre sanciones civiles, penales, administrativas, procesales, internacionales, etc."⁷¹

Miguel Acosta Romero señala:

"El hecho de cometer una infracción administrativa, da lugar a un procedimiento administrativo, para determinar la responsabilidad del infractor. El procedimiento administrativo es distinto al procedimiento penal, el primero es conocido por una autoridad administrativa y el segundo es llevado a cabo por un juez penal."⁷²

La diferencia entre la sanción administrativa y la pena es que la primera es consecuencia jurídica de la infracción administrativa, siendo impuesta por la administración pública y la segunda es consecuencia jurídica de los delitos y será dictadas por la autoridad judicial en el ámbito de sus respectivas competencias. En el caso de la comisión de un delito sólo habrá acción penal en contra de personas físicas, pero en las infracciones administrativas podrá responsabilizarse tanto a las personas físicas como a las morales.

⁷¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo**. 3er y 4º cursos. *Op. Cit.*, p. 139.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo**. *Op. Cit.*, p. 558.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

En nuestro país existen una serie de disposiciones jurídicas que sirven como antecedente de la actual legislación, en cuanto a la protección del medio ambiente, así como las corrientes que han predominado.

Raúl Brañes señala una esquematización acerca de la legislación expedida en materia ambiental y la divide así:

“Legislación que tiene una relevancia ambiental causal. Son normas que no tienen relación con la protección del ambiente pero consideradas importantes ya que generan efectos ambientales.”

“Legislación sectorial de relevancia ambiental”. Son normas protectoras de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente de algunas actividades.”

“Legislación propiamente ambiental”. Son ordenamientos que establecen principios relacionados con la protección del medio ambiente en su conjunto, es decir, se trata de comprender la legislación ambiental como un todo como un sistema.”⁷³

El esquema planteado por el maestro Raúl Brañes permite observar las diferentes maneras en que ha ido evolucionando la legislación ambiental.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El proceso de la legislación ambiental se puede decir que inicia con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aceptada en 1917 que a la letra dispone:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

⁷³ BRANES, Raúl. *Op. Cit.*, pp. 39-41.

“Las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centro de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales...”⁷⁴

En esta Carta fundamental se establecen disposiciones aisladas que tienen un contenido ambiental pero no de manera específica. El contenido de este artículo refleja el pensamiento social que introdujo la Constitución de 1917.

Raúl Brañes señala que el texto del artículo 27 constitucional aprobado en 1917 contiene tres principios de relevancia para la materia ambiental:

“...el primero se refiere a la naturaleza derivada de la propiedad privada sobre las tierras y aguas, dentro de la concepción asentada en la Constitución sobre la propiedad originaria de la nación respecto de dichas tierras y aguas... esto significa que la propiedad privada existente sobre esos bienes quedó vinculada en la constitución a la propiedad de la nación mexicana.”

“...el segundo principio ... está en el párrafo tercero del mismo artículo 27 ...a través de este precepto se consagra la función social de la propiedad privada, pues queda claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La norma se refiere a toda clase de bienes y no solamente a las tierras y aguas, ...”

“La relevancia ambiental de esta concepción de la propiedad privada como función social es evidente, si se repara en que la protección del ambiente

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1997, 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 825-826.

puede muchas veces exigir, en una sociedad donde existe de una manera generalizada esa forma de propiedad, la limitación de ciertos atributos del dominio privado."

"...el tercer principio... apunta en dos direcciones: la distribución equitativa de la riqueza pública constituida por los recursos naturales y la conservación de los mismos. En efecto, la regulación del aprovechamiento de tales recursos...debe procurar simultáneamente tanto su distribución equitativa como su conservación, ideas que están vinculadas entre sí...Esta preocupación del Constituyente por la utilización racional de los recursos naturales se expreso también en la norma que impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar la destrucción de los recursos naturales."⁷⁵

De esta manera el artículo 27 de la Constitución de 1917 incorporó la idea de la conservación de los recursos naturales.

2.2. Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental de 1971.

El 23 de marzo de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, dividida en cinco capítulos los cuales disponían lo siguiente:

a) Capítulo primero contenía los artículos 1º al 9º y eran disposiciones generales. Destaca en esta parte de la citada ley que la aplicación de la misma correspondería a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al Consejo de Salubridad General (artículo 5º), constatando con esto la inexistencia de una dependencia del Poder Ejecutivo abocada exclusivamente a la materia ambiental. Se establecieron los conceptos de contaminante y contaminación:

"el primero de ellos era toda materia o sustancia, o sus combinaciones o compuestos o derivados químicos y biológicos, tales como humos, polvos, gases, cenizas, bacterias, residuos y desperdicios y cualesquiera otros que al

⁷⁵ BRAÑES, Raúl, *Op. Cit.*, pp. 75-76.

incorporarse o adicionarse al aire, agua o tierra puedan alterar o modificar sus características naturales o las del ambiente; así como toda forma de energía, el calor, radioactividad, ruidos que al operar sobre o en el aire, agua o tierra, altere su estado normal y el segundo como la presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que perjudiquen o molesten la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o degraden la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los bienes de los recursos de la Nación en general, o de los particulares" (artículo 4)

Estas dos nociones contienen a mi parecer implícitamente la afectación que se puede causar al paisaje a causas de los contaminantes y los señala en cuanto a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o su combinación que perjudiquen o molesten la vida, la salud y el bienestar humano o los bienes de los recursos de la Nación o bien de los particulares.

En esta parte de la ley se disponía que los contaminantes y sus causas cualquiera que sea su origen deberían estar sujetos a prevención y prohibición por parte del Ejecutivo Federal (artículo 3) y para ello se dictaría los decretos y reglamentos (sic) pertinentes (artículo 9).

b) El capítulo segundo titulado de la prevención y control de la contaminación del aire (artículos 10 al 13) se determinaba la clasificación de las fuentes emisoras de contaminación y eran:

1. Las naturales incluían áreas de terrenos erosionados, terrenos desecados, emisiones volcánicas y otras semejantes;
2. Las artificiales aquellas producto de la tecnología y acción del hombre entre las que destacaban las fijas como las fabricas, calderas, talleres, las móviles aviones, carros y las diversas como la incineración, quema a cielo abierto. (artículo 11). Así mismo quedaba prohibido expeler o descargar contaminantes que alteraran la atmósfera en perjuicio del ambiente y la salud humana (artículo 10).

c) El capítulo tercero iba del artículo 14 al 22 ubicándose lo relativo a la prevención y control de la contaminación de aguas, detallando cuáles eran los mecanismos o procedimientos llevados para evitar o en su caso prohibir, que se arrojaran en las

redes colectoras, ríos, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos; aguas residuales que contenían algún contaminante (artículo 14) .

d) El capítulo cuarto titulado de la prevención y control de la contaminación de los suelos disponía las prohibiciones de infiltrar, descargar o depositar contaminantes en los suelos, las personas solicitantes de una autorización de este tipo deberían acudir ante la Secretaría de Agricultura y Ganadería previo dictamen de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (artículo 23).

El artículo 24 señalaba: el Ejecutivo Federal limitaría todas aquellas sustancias tales como plaguicidas, fertilizantes, materiales radiactivo y otros que pudiesen causar contaminación.

El artículo 28 hacía mención de que:

“..La utilización y explotación de los suelos para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros, se realizaría con sujeción a las leyes y reglamentos existentes y a los que al efecto dictase el Ejecutivo Federal”.

“Las obras o instalaciones necesarias para llevar a cabo dicha utilización y explotación, deberían ser sometidas a aprobación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia..., a fin de evitar la contaminación, erosión, degradación o destrucción de los suelos”.

e) El quinto y último capítulo de esta ley de 1971 hacía referencia a las sanciones del artículo 29 al 34.

El artículo 29 señalaba como sanciones las siguientes:

1. Multas desde \$50.00 a \$100.000.000.
2. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes.
3. Clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que produzcan o emitan contaminantes.

En esta parte de la ley concedía acción popular para denunciar ante la autoridad competente, todo hecho que contaminará el ambiente.

En el artículo 34 disponía que son supletorios de la ley y sus reglamentos , las demás leyes en materias de tierras, aguas, aire, flora y fauna y sus correspondientes reglamentaciones.

La ley de 1971 reguló la materia ambiental pero dirigida específicamente a cuidar los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana. La aprobación de la naciente legislación ambiental en nuestro país fue seguida por una reforma a la Carta Magna, que se publicó en el DOF el 6 de julio de 1971, consistente en la adición de la base 4ª de la fracción XVI del artículo 73 según la cual:

“Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”.

De acuerdo con esta reforma el Congreso de la Unión quedó facultado para revisar las medidas que adoptaría el Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental, con lo cual se incorporaba a la Carta Suprema, la primera referencia expresa a las cuestiones ambientales.

Es de hacer notar que en esta ley sólo se hace mención de contaminación del suelo, del aire, del agua, pero no hay ninguna cuestión relacionada con la contaminación visual, solamente podemos inferir que dentro del concepto de contaminación se encuadraría esta.

En 1972 se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salud⁷⁶.

Con base en la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, fueron emitidos tres reglamentos:

1. El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la emisión de Humos y Polvos publicado en el DOF el 17 de septiembre de 1971.
2. El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de las aguas publicado en el DOF el 29 de marzo de 1973.

⁷⁶ GONZÁLEZ MARQUEZ, José Juan et. al. “Introducción al Derecho Ambiental Mexicano”. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999, p. 26.

3. El Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación del mar por Vertimiento de Desechos y otras materias publicado en el DOF el 23 de enero de 1979.

2.3. Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982

En el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 se establece que se abroga la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

Esta ley estuvo dividida en los siguientes capítulos:

a) El capítulo primero se denominaba disposiciones generales abarcando los artículos 1º al 16, señalando que la ley tenía por objeto instituir normas para la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación que lo afectaba (artículo 1º). Incluía dentro de la competencia del Ejecutivo Federal la prevención y control de los contaminantes y sus causas, cualquiera que fuere su procedencia u origen, que en forma directa o indirecta dañaran o degradaran los ecosistemas y la salud de la población.

En el artículo 4º se incluían conceptos que se manejarían en la ley aunque de una manera más amplia que en la legislación anterior, como los siguientes:

"AMBIENTE: El conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre, físicos, químicos y biológicos, que propicien la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos".

"PROTECCIÓN: El conjunto organizado de medidas y actividades tendientes a lograr que el ambiente se mantenga en condiciones propicias para el desarrollo pleno de los organismos vivos".

"CONTAMINACIÓN: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o cualquier combinación de ellos que perjudique o resulte nocivo a la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o degraden la calidad del aire, del agua, del suelo o de los bienes y recursos en general".

“CONTAMINANTE: Toda materia o sustancia, sus combinaciones o compuestos, los derivados químicos o biológicos, así como toda forma de energía térmica, radiaciones ionizantes, vibraciones o ruido, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, aguas, suelo, flora, fauna o cualquier elemento ambiental, alteren o modifiquen su composición, o afecten la salud humana”.

“ECOSISTEMA: La unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un espacio determinado”.

“PREVENCIÓN: La disposición anticipada de medidas para evitar daños al ambiente”.

Este artículo ya tomaba en cuenta al ambiente incluyendo los factores naturales o artificiales que rodean a los organismos vivos no solamente al hombre, conduciéndonos a una visión menos antropocentrista. Conceptos como prevención, control, mejoramiento, restauración eran utilizados por la ley para tener actividades y medidas tendientes a evitar o bien contrarrestar el daño ambiental.

Al igual que en la Ley de 1971 la aplicación de la Ley se hacía por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General (artículos 5, 6, 8). En los próximos artículos la ley en comento, se explicaba las investigaciones que la Secretaría de Salubridad llevaría a cabo incluyendo programas docentes e informativos a nivel nacional, que advirtieran del problema de la contaminación ambiental, orientando especialmente a la niñez y a la juventud, hacia el conocimiento y acciones tendientes a resolver los problemas ecológicos y proteger el ambiente (artículos del 9 al 13).

Este es un paso importante en materia ambiental debido a que se buscaba crear conciencia en los habitantes del país acerca del estado actual del ambiente y evitar en mayor medida su deterioro.

El artículo 16 establecía a mi parecer una justificación a la contaminación visual:

“En aquellas áreas urbanas o rurales que por sus características, condiciones naturales o accidentales requieran protegerse de la acción de la contaminación, la

Secretaría de Salubridad y Asistencia, promoverá ante las autoridades Federales y Locales competentes la limitación o suspensión, mediante los estudios y justificaciones técnicas o científicas del caso, de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquiera otra actividad que pueda causar o incrementar degradación ambiental y dañar los procesos ecológicos".

Con la lectura de este precepto, es notorio que la edificación o establecimiento de construcciones puede deteriorar el entorno o el paisaje natural, es por eso que la ley a mi parecer preveía una limitante aunque no lo determina como contaminación visual.

b) En el capítulo segundo denominado de la Protección Atmosférica se disponían las prohibiciones acerca de expeler o descargar contaminantes que alteraran la atmósfera o que provocaran degradación o molestias en perjuicio de la salud humana, la flora, la fauna y, en general, de los ecosistemas. (artículo 17)

En el artículo 18 de la Ley de 1982 se hacía una clasificación de las fuentes emisoras de contaminantes señalando las siguientes:

I. Las naturales que incluían áreas polvosas de terrenos erosionados o secos, emisiones volcánicas y otras semejantes.

II. Las artificiales aquellas producidas por la acción humana, entre las que se encuentran:

a) Fijas como fábricas, talleres, termoeléctricas, instalaciones nucleares, refinerías, plantas químicas, construcciones y cualquiera otra análoga a las anteriores;

b) Móviles como vehículos automotores de combustión interna, aviones, locomotoras, barcos, motocicletas, y similares, y

c) Diversas como la incineración, quema a la intemperie de basura y residuos, uso de explosivos o cualquier tipo de combustión que pudiera producir contaminación.

Correspondería a la Secretaría de Salubridad y Asistencia establecer los procedimientos para prevenir y controlar la Contaminación Atmosférica.

c)El capítulo tercero se refería a la Protección de las Aguas y abarcaba los artículos 21 al 28 en donde se prohibía descargar, sin su previo tratamiento, en las

redes colectoras, ríos, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos, o corrientes de aguas, o infiltrar en terrenos, aguas residuales que tuvieran contaminantes, desechos, materias radiactivas o cualquier otra sustancia dañina a la salud de las personas, a la flora o a la fauna o a los bienes.

d) De la Protección del Medio Marino era el título del capítulo cuarto, en el cual se definía como medio marino aquel que comprendía las playas, mar territorial, suelos y subsuelos del lecho marino y zona económica exclusiva.

Se impedía principalmente desechar en las aguas marinas, sustancias o desechos de cualquier tipo, nocivos para la salud de las personas y del medio marino. Así como la construcción de obras, instalaciones y la operación de las ya existentes, cuando éstas ocasionen contaminación grave del medio marino (artículos 29 al 31).

Las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Marina, Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Pesca, eran las encargadas de vigilar e intervenir para evitar la contaminación del medio marino (artículos 32 y 33).

e)El capítulo quinto hacía referencia a la Protección de los suelos quedando prohibido descargar, depositar o infiltrar contaminantes en los suelos, sin el cumplimiento de las normas técnicas correspondientes (artículo 34).

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, en coordinación con la de Secretaría Asentamientos Humanos y Obras Públicas, orientaban a los Gobiernos Estatales y Municipales en la evolución y mejoramiento del sistema de recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, incluyendo la elaboración de inventarios de desechos sólidos industriales y basura, identificación de alternativas de reutilización y disposición final, así como la formulación de programas para dicha reutilización y disposición final de los desechos sólidos (artículos 35 al 38).

f) El capítulo sexto incluía la protección del Ambiente por Efectos de Energía Térmica, Ruido y Vibraciones, un concepto innovador de esta ley de 1982, era la primera vez contenido en la legislación ambiental. Este capítulo iba del artículo 39 al 41 y señalaba la prohibición de producir emisiones contaminantes de energía térmica, ruido y vibraciones perjudiciales al ambiente o salud pública, en contravención a las disposiciones legales relativas. La Secretaría de Salubridad y

Asistencia tendría a su cargo fijar los límites de tolerancia de dichos contaminantes, así como vigilar su cumplimiento. Una cuestión interesante es que a esta Secretaría se le permitía coordinarse con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, para recopilar información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de los mismos.

En este capítulo sexto es en el que actualmente aparece regulada la contaminación visual, cuestión que la ley de 1982 no preveía.

g) El capítulo séptimo se denominaba de la Protección de los Alimentos y Bebidas por Efectos del Medio Ambiente, esta parte de la ley otorgaba a la Secretaría de Salubridad y Asistencia aplicar normas técnicas y operativas para vigilar y evitar que los alimentos y bebidas naturales o procesados se contaminaran o fuesen alterados en su calidad por efectos del ambiente convirtiéndolos en nocivos para la salud (artículos 42 y 43)

h) El capítulo octavo trataba la Protección del Ambiente por Efectos de Radiaciones Ionizantes es por ello que el artículo 47 establecía que las fuentes de radiaciones ionizantes deberían reunir las condiciones necesarias para evitar contaminaciones.

i) El capítulo nueve de esta ley de 1982 se refería a la Inspección y Vigilancia, sólo incluía dos artículos el 52 y 53 que remitían al 5º de la misma, por lo tanto, las autoridades facultadas para requerir de las personas físicas o morales toda información necesaria para la verificación del cumplimiento de las normas prescritas por la Ley y sus reglamentos eran:

“artículo 5º la aplicación de esta Ley compete al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General”...

“....”

“Las Dependencias del Ejecutivo Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos auxiliarán, en caso necesario, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el cumplimiento y aplicación de esta Ley.”

Además de estas autoridades, podían intervenir otras Secretarías de acuerdo con la materia de que se tratase.

J) Las Medidas de Seguridad y Sanciones era lo regulado por el capítulo diez de esta Ley de 1982. La Secretaría de Salubridad y Asistencia, con base en el resultado de las inspecciones realizadas, dictaría las medidas necesarias para corregir las deficiencias que se hubieren encontrado, notificándolas al interesado y dándole un plazo adecuado para su realización. En este caso la ley no establecía cual era ese plazo adecuado. En los casos de peligro inminente para la salud pública del medio ambiente, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, podría ordenar de inmediato como medidas de seguridad, el decomiso y la retención o destrucción de substancias o productos contaminados, o bien la clausura temporal, parcial o total de la industria o fuente donde se origine la contaminación, fijando término al propietario o responsable para que corrija, a satisfacción de la propia dependencia, las deficiencias o irregularidades. En caso de no hacerlo dentro del plazo concedido, dicha Secretaría, con apoyo en el dictamen técnico correspondiente, decretaría la clausura definitiva (artículos 54 y 55).

Las violaciones a los preceptos de la Ley y sus reglamentos constituían una infracción y eran sancionadas por la Secretaría de Salubridad y Asistencia con una o más de las siguientes sanciones:

“I. Multa por el equivalente de 5 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento de la infracción”;

“II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las fuentes contaminantes”;

“III. Arresto hasta por 36 horas; y”

“IV. Decomiso de objetos contaminantes”.

En el caso de este artículo hubo un aumento en las sanciones a diferencia de las establecidas en la Ley de 1971.

k) En el capítulo once se dispuso por primera vez el recurso de Inconformidad para que en un plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación se recurrieran las resoluciones dictadas de acuerdo con la ley; debía presentarse por escrito directamente ante el titular de la unidad administrativa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia que haya emitido la resolución. También se estableció cuales eran los requisitos que debía cumplir el escrito y los documentos que lo

acompañarían. La interposición del recurso de inconformidad suspendía la ejecución de la resolución, hasta en tanto ésta se revocara, confirmara o modificara.

Este fue un paso importante en la legislación ambiental ya que el particular que viera sus intereses afectados por una resolución en material ambiental podría ir en contra de ella interponiendo el recurso de inconformidad.

l) El capítulo doce incluía la Acción Popular concediéndose de acuerdo con el artículo 71, para denunciar ante la autoridad todo hecho, acto u omisión generador de contaminación.

m) El último capítulo hacía referencia a los Delitos, disponiendo la pena de:

“seis meses a tres años de prisión y multa por el equivalente de 50 a 5,000 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que intencionalmente o por imprudencia:

I. Expeliera contaminantes peligrosos que deterioraran la atmósfera o que provocaran daños graves a la salud pública, la flora y la fauna;

II. Descargara, sin su previo tratamiento, en el medio marino, ríos, cuencas, cauces, vasos o demás depósitos de aguas, incluyendo los sistemas de abastecimiento de agua o infiltre en suelos o subsuelos, aguas residuales, desechos o contaminantes que causaran daños graves a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, y

III. Generara emisiones de energía térmica, ruido o vibraciones, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.”

El artículo 77 sancionaba con la pena de:

“uno a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quienes cometieran alguno de los siguientes delitos:

I. Fabricar, almacenar, usar, importar, comerciar, transportar o disponer sin autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, sustancias o materiales contaminantes que causen o puedan causar riesgo o peligro grave a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;

- II. Contaminar o permitir la contaminación de alimentos o bebidas con repercusiones para la salud pública, y
- III. Generar emisiones de radiaciones ionizantes que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas."

Así se concluye el estudio de la Ley de 1982 haciendo constar que no existe ninguna disposición específica que señale a la contaminación visual, aunque si puede inferirse en algunos preceptos.

2.4. Reformas Constitucionales de 1982.

Entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 fueron reformadas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.4.1. Reformas al artículo 25 de la Constitución Federal.

El texto del artículo 25 Constitucional en 1982 estableció lo siguiente:

"artículo 25. "Corresponde al Estado la Rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales y cuya seguridad protege esta Constitución".

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará acabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución".

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación".

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo

siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan”.

“Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las necesidades que dicte el interés público, y al **uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.**”

Raúl Brañes menciona en cuanto a esta reforma constitucional lo siguiente:

“...a partir de esta reforma, la Constitución Política contiene un principio sobre la protección del ambiente de alcances más extensos, en tanto el ambiente en su conjunto -el “ medio ambiente”- es reconocido por la Carta Fundamental como tal, la que además establece que el uso de todos los recursos productivos por los sectores social y privado estará subordinado a la protección - el “cuidado”-, que se le debe dispensar.”⁷⁷

En el párrafo sexto se trató de introducir la necesidad de impulsar el desarrollo, incluyendo el cuidado y conservación del medio ambiente.

Sin embargo es de hacer notar que sólo se hace mención al sector privado y social dejando fuera lo que es el sector público. También se refiere a los recursos productivos que pueden contribuir a la degradación del medio ambiente, pero no incluye todos los demás elementos que pueden tener injerencia en el deterioro ambiental.

2.4.2. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 Diciembre de 1982.

En el artículo primero del decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) se menciona lo siguiente:

⁷⁷ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 84.

“ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 6º, 7º, 8º, 9º, 22, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51 y 52 de la LOAPF..”

Dentro de estos preceptos destaca el artículo 26 que a letra dispone lo siguiente:

“artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias”:

“....”

“Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología”

“...”

En este artículo se estableció la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuestión relevante para la materia ambiental debido a que existiría una dependencia del Ejecutivo Federal que tuviera entre sus atribuciones materias específicamente ambientales.

El artículo 37 disponía las atribuciones de la naciente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología entre las que destacan: formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marítimo terrestre, establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente; vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país; decretar las vedas forestales y de caza; organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales; organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología; entre otras.

Una vez que se dieron estas reformas se modifica la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 por el “Decreto mediante el cual se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la ley Federal de protección al ambiente”, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1984. Sin embargo, las reformas son en la mayoría de los casos la sustitución de la

Secretaría de Salubridad y Asistencia por la entonces creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

2.5. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 estableció en el artículo segundo transitorio que se abrogaba la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

Esta ley estuvo dividida por títulos y estos a su vez en capítulos que a continuación señalaremos.

El título primero se llamaba disposiciones generales y estaba dividido de la siguiente forma:

Capítulo uno dedicado a las Normas Preliminares, el artículo 1º señalaba que:

“la Ley era reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional. Sus disposiciones eran de orden público e interés social, tenían por objeto entre otros la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.”

Este artículo hace mención solamente a la contaminación del aire, suelo y agua, aunque como se tratará posteriormente también regula otros tipos de contaminación.

El artículo 3º proporciona una serie de definiciones, que a diferencia de las leyes anteriores es más extensa, dentro de estos conceptos es de destacar los siguientes:

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

IV. CONTAMINACIÓN. La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;

V. CONTAMINANTE: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural,

XXI. PRESERVACIÓN: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

XXII. PREVENCIÓN: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;

XXIII. PROTECCIÓN: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro;

XXIX. SECRETARÍA: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y..."

Los tres primeros conceptos me parecen definiciones claras que tratan de constreñir al concepto a sus elementos fundamentales. Ahora ya se utilizan los conceptos de equilibrio y desequilibrio ecológico como nociones fundamentales para entender lo que podría ser el daño o deterioro ambiental, se señalan lo que es lo normal como el equilibrio ecológico y lo negativo el desequilibrio ecológico. Ya se tiene una Secretaría en específico que lleva a cabo lo que la ley determine.

b)El capítulo segundo establecía la concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; en esta parte de la ley se crearon las reglas para la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. (artículo 4 de la Ley de 1988).

Según el Diccionario de la Lengua Española establece que:

" el término concurrencia, proviene del término *concurrente*, que es acción y efecto de concurrir, que a su vez proviene de *concurrere*, siendo: dicho de diferentes personas o cosas; juntarse de un mismo lugar o tiempo."⁷⁸

Raúl Brañes señala lo siguiente:

"...las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen de manera simultánea por la Federación y por los estados..."

⁷⁸REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Op.Cit.*, p. 615.

“En México la idea de concurrencia se introdujo, primero, en materia de asentamientos humanos (1976), luego en materia de salubridad general (1985) y, por último en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente (1988).”

“En todos estos casos, la idea de la concurrencia ha sido manejada,... como un sistema de distribución de competencias respecto de una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión entre los tres diversos órdenes de gobierno existentes en la República, teniendo en cuenta los distintos componentes que integran dicha materia, pero en la que subyace también la idea de que esas facultades se deben ejercer de una manera coordinada por tratarse en definitiva, de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión.”

“De allí que pueda decirse que por facultades concurrentes, se entiende,...aquellas que, coincidiendo en la misma materia, se ejercen de manera simultánea por la Federación, los estados y los municipios, mediante una distribución de competencias entre todos ellos, que tiene en cuenta los diversos componentes de esa materia y los asigna como facultades exclusivas de la Federación, los estados y los municipios.”⁷⁹

La concurrencia es en realidad la coordinación que existe en cuanto a los distintos elementos de una materia, en este caso, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente y que por su coincidencia, hacen necesario que se ejerzan de manera coordinada.

El tratadista, ya mencionado Raúl Brañes determina que:

“El sistema de concurrencia previsto en la LGEEPA de 1988 estaba presidido por dos ideas básicas, que fueron desarrolladas en su exposición de motivos:”

“primero, la transferencia de las facultades que hasta ahora han estado radicadas en la federación deben ser materia de un proceso gradual, sujeto a la existencia de las condiciones necesarias para que la descentralización opere exitosamente; y segundo, es necesario que estas condiciones,

⁷⁹ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 89.

cuando no existan, sean creadas por el curso de la Federación, a través de un cuidadoso pero también vigoroso impulso de los convenios de coordinación ,...que paulatinamente pueda irse ampliando el campo de las facultades a transferirse a las entidades federativas y municipios."⁸⁰

c) El capítulo tres de la Ley de 1988 señaló las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para conducir la política general de ecología; aplicar, en la esfera de su competencia, la Ley y sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expidiese y vigilar su observancia; entre otras (artículo 8).

El artículo 12 señalaba el establecimiento de la Comisión Nacional de Ecología como un órgano permanente de coordinación Intersecretarial, que fungirá además como instancia para promover la concertación entre la sociedad y el Estado en la materia ambiental.

d) El capítulo cuatro incluía los artículos 15 y 16 y determinaba lo relativo a la Política Ecológica, estableciendo aquellos principios que el Ejecutivo Federal observaría como: los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas; el control y la prevención de la contaminación ambiental, el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de la vida de la población, por señalar algunos.

e)El capítulo quinto se denominaba Instrumentos de la Política Ecológica señalando como tales la planeación ecológica, ordenamiento ecológico; criterios ecológicos en la promoción del desarrollo; regulación ecológica de los asentamientos humanos y evaluación del impacto ambiental; investigación y educación ecológicas; medidas de protección de áreas naturales; información y vigilancia.

En la sección VI se establece el concepto de las Normas Técnicas Ecológicas, que son:

⁸⁰*Ibid.*, pp. 131-132.

“el conjunto de reglas científicas ó tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia” (artículos 36 y 37)

Esta sección es muy importante en materia de contaminación ya que a través de las normas técnicas se establecen límites permisibles para la contaminación ambiental.

Las Áreas Naturales Protegidas también fueron reguladas por esta ley de 1988, siendo materia de protección mediante la imposición de las limitaciones que determinen las autoridades competentes para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos social y nacionalmente necesarios y su establecimiento es de interés público. Se consideraban áreas naturales protegidas las reservas de la biosfera; reservas especiales de la biosfera; parques nacionales; monumentos naturales; parques marinos nacionales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna; parques urbanos; y zonas sujetas a conservación ecológica (artículos 45 y 46). Las áreas naturales protegidas se establecerían mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios respectivos (artículo 57).

Existiría un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que estaba constituido por las áreas naturales protegidas que sean consideradas como de interés de la Federación. (artículos 77 y 78).

Se reguló lo referente a la flora y fauna silvestres y acuáticas y para su protección y aprovechamiento se consideraron los siguientes criterios: la preservación del hábitat natural de las especies de flora y fauna del territorio nacional, así como la vigilancia de sus zonas de reproducción; la protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos, entre otros (artículo 79).

La ley de 1988 regulaba el aprovechamiento racional de los elementos naturales como el aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos; del suelo

y sus recursos, la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico de tal manera que para prevenir y controlar los efectos nocivos la Secretaría expediría las normas técnicas ecológicas, siendo observadas por los titulares de concesiones, autorizaciones y permisos para el uso, aprovechamiento, exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

El Título Cuarto disponía la protección al ambiente, estableciendo la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, de agua y de los ecosistemas acuáticos; del suelo, así como de las actividades consideradas como riesgosas y los materiales y residuos peligrosos (los cuales serían publicados y determinados en el DOF); la energía nuclear. Pero para los efectos de esta investigación el capítulo siete reviste especial importancia ya que es cuando por primera ocasión se trata de regular en una ley ambiental lo que es la contaminación visual. El nombre del capítulo en comento era *ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual* y el artículo 155 a la letra disponía:

“Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y *la generación de contaminación visual*, en cuanto rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine; la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia; adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes.”

En la transcripción de este artículo considero que el legislador trato de establecer los principios para evitar la contaminación visual, pero desafortunadamente en la Ley de 1988 sólo se quedó en eso, ya que el siguiente precepto deja fuera lo que es la contaminación visual.

"artículo 156. Las normas técnicas ecológicas en materias objeto del presente capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores y fijarán los límites de emisión.

La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuando se producen daños a la salud.

La Secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma."

Dicha omisión es la que me hace pensar que la contaminación visual, no fue estudiada por el legislador y que solo quedó mencionada, sin ser incluida en el artículo que dispone cual es el objetivo de las normas técnicas ecológicas, en materia de contaminación visual, es decir, el establecimiento del procedimiento que determine cuales son los límites que se podrán generar, en este tipo de contaminación.

El título quinto hacía referencia a la Participación Social, siendo el Gobierno Federal el encargado de promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos en acciones de información y vigilancia, y en general, en las acciones ecológicas que emprenda (artículo 157).

Se establecieron en esta Ley de 1988 la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por la Ley, salvo que otras leyes regularan en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trataba (artículo 160).

2.6. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996.

Desde la exposición de motivos publicada en el DOF el 13 de Diciembre de 1995 se expresa cuales fueron las causas por las que se propusieron reformas, adiciones y derogaciones a la LGEEPA; es decir:

“...la expedición, en 1988 de la ley, significó un paso importante en el desarrollo de la legislación ambiental en México. El conjunto de figuras jurídicas que se reunieron en ese ordenamiento hizo posible importantes avances en la gestión ambiental en una esfera jurídica especialmente dinámica. Sin embargo la experiencia acumulada en casi ocho años de vigencia de la ley, así como las nuevas demandas de la sociedad hacen necesario incorporar en dicho ordenamiento diversas modificaciones, algunas de las cuales constituyen verdaderas innovaciones...”

Por ello el 13 de diciembre de 1996 se publicó en el DOF un Decreto que modificó, adicionó y derogó algunas disposiciones de la LGEEPA y quedó con algunos cambios, pero para los alcances de este capítulo solo mencionare cuales fueron los relacionados con la contaminación visual; ya que posteriormente analizaré las disposiciones de la ley de 1996 de forma más específica.

Lo relativo a la contaminación visual está señalado en el capítulo octavo de la ley y lleva por título *ruido y vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual*.

El artículo 155 de la LGEEPA enuncia la prohibición las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

Este precepto conserva en esencia la misma estructura y directrices que la respectiva de la ley anterior de 1988; el cambio está en que la Secretaría a que se refiere dicha fracción es actualmente SEMARNAT y al hablar de normas, anterior mencionaba las normas técnicas ecológicas.

En el artículo 156 se especifica que las normas oficiales mexicanas en materias objeto del capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

Esta parte del artículo 156 prácticamente es la misma que el texto de la ley de 1988, la diferencia radica en que se utiliza el término de normas oficiales mexicanas en lugar de "las normas técnicas ecológicas". En este precepto no se determina que habrá normas oficiales que prevengan y controlen la contaminación visual.

CAPÍTULO III REGULACIÓN ACTUAL DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.1.1. Artículo 4º Constitucional

El 28 de junio de 1999 se publicaron en el DOF las reformas a los artículos 4º y 25 de la Constitución. El primero de estos artículos señala en su párrafo cuarto: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

Con esto se incorporó al marco constitucional el derecho a un ambiente adecuado, que en palabras de María del Carmen Carmona Lara es lo siguiente:

"...es una potestad que tenemos todos de exigir un cambio en las formas de tenencia, propiedad, aprovechamiento, destino, producción y desperdicio de los recursos naturales. Todas ellas tienen fundamento jurídico en distintas instituciones que se han ido desarrollando a través del tiempo y que por desgracia no han evolucionado para incorporar dentro de ellas nuevas formas más acordes y armónicas con la naturaleza. Pero es una potestad que atañe a todos, es decir, no sólo es un derecho que implica exigir que se dé una transformación del modo de ser y actuar de nosotros para con el ambiente, sino es a su vez una obligación de actuar y ser respetuosos con la naturaleza y los elementos que la integran, debido a que estamos comprometidos con el derecho a la vida que tienen las futuras generaciones".

"Podemos decir como una primera aproximación que en México el derecho a un medio adecuado es un derecho que se integra a partir de los siguientes principios:

- Es un derecho de toda persona reconocido constitucionalmente.
- Se complementa con otros principios que están contenidos en distintos artículos constitucionales.

- Este derecho implica que exista un medio ambiente adecuado como premisa fundamental para el ejercicio y cumplimiento de su finalidad”.⁸¹

El derecho a un ambiente adecuado se encuentra señalado en los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna, encontrándose en el capítulo de las garantías individuales. Pero, no solamente es un ambiente adecuado sino que debe serlo para el desarrollo y bienestar.

Carmona Lara expone lo siguiente en cuanto al desarrollo:

“Maurice Strong en su Declaración de 1992 considera que los aspectos ambientales del desarrollo están vinculados de modo indisoluble, ya que afectamos el ambiente fundamentalmente a través del estilo de desarrollo. Las diferencias y la forma de evolución inadecuada de este proceso han ocasionado la degradación ambiental que pone en peligro el futuro del medio ambiente, así como la sustentabilidad del propio proceso de desarrollo”.

“Desde la década de los setentas, en el Informe *Founex*, que fue el informe preparado para la Conferencia de Estocolmo, se señalaba las formas en que el tema del desarrollo y el ambiente se vinculaban, y que por ello era necesario que los países consideraran los tres criterios siguientes:

- “Primero. El criterio relativo al medio ambiente debe ser definido por cada país en vías de desarrollo en el ámbito nacional, y los países en vías de desarrollo deberán tomar la iniciativa en la formulación de directivas para establecer un criterio sobre el medio ambiente que se aplicará a la vinculación de proyectos en el ámbito regional y multinacional.”
- “Segundo. En los países en vías de desarrollo se han fortalecido las instituciones que se ocupan del control y dirección de asuntos del medio ambiente, así como de investigación de problemas ambientales.”

⁸¹ CARMONA LARA, María del Carmen. *Op. Cit.*, pp. 6-9.

- "Tercero. Existe un reconocimiento general de las implicaciones que tiene la actual preocupación por el medio ambiente las relaciones económicas internacionales."⁸²

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21, que es un plan de acción mundial de los 179 países que participaron en ella; la Declaración de Río que tiene 27 principios estableciendo el compromiso de introducir algunos elementos de política ambiental en su derecho interno; el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que implica compromisos de los Estados tendientes a lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y el Convenio sobre la Diversidad Biológica que persigue el propósito de la conservación de la diversidad biológica.

Es precisamente en la Declaración de Río en su principio 1º se menciona el derecho a un medio ambiente sano.

En la Agenda 21, la relación medio ambiente-desarrollo se abordó como una problemática que ha provocado que los Estados establezcan una nueva asociación mundial. En el marco de esa asociación todos los Estados se comprometieron- en la Conferencia de Río en 1992- a mantener un diálogo continuo y constructivo basado en la necesidad de lograr que la economía mundial fuera más eficiente y justa, teniendo presente la creciente interdependencia de la comunidad de naciones y el hecho de que el desarrollo sostenible debería pasar a ser un tema prioritario del programa de la comunidad internacional.

El maestro Raúl Brañes hace algunas consideraciones en cuanto a este derecho:

"...El derecho a un medio ambiente adecuado, lo entendemos como un "derecho", en el sentido propio de la expresión, que en consecuencia debe ser establecido en normas preceptivas que permitan su tutela jurisdiccional y no medidas puramente programáticas"

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

⁸²*Ibid.*, pp. 12-13.

más importantes de esa tendencia son los proyectos de principios jurídicos para la protección del medio ambiente y el desarrollo duradero, adoptados... por expertos de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo...que figuran el Anexo I del Informe de la Comisión ... que incluye la siguiente disposición: "Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar".

"...cuando se habla del derecho fundamental de todas las personas a un medio ambiente apropiado no se está haciendo referencia a un derecho "programático", sino un derecho que requiere de las correspondientes garantías procesales para hacerse efectivo."⁸³

En el concepto de derecho programático⁸⁴, hay que distinguir que en la Constitución Federal se han establecido doctrinalmente las normas preceptivas y la normas programáticas, las primeras son disposiciones que generan derechos y obligaciones dotados de coercitividad y las segundas entendidas como disposiciones que simplemente establecen directivas de acción para los poderes públicos, por lo cual el Estado dispondrá acciones apropiadas para ese efecto.

En nuestra Constitución al consagrarse el derecho a un ambiente adecuado se establece como un derecho fundamental, pero para poder ser alegado ante las instancias de gobierno, es necesario hacer referencia ante que órgano y como se puede ejercer.

La contaminación visual constituye una contravención al derecho a un medio ambiente adecuado, ya que genera efectos negativos en la apreciación de la naturaleza y en el actuar del ser humano; es por ello que se hace necesario, una regulación adecuada, para poder ejercer nuestro derecho y saber ante que órgano y porqué interponerlo.

3.1.2 Artículo 25 Constitucional

El artículo 25 constitucional fue producto de las reformas a la Carta Magna del 28 de junio de 1999 y establece lo siguiente en cuanto al ambiente:

⁸³ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, pp. 102-104.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 694.

" Corresponde al Estado 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 más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución..."

"...Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

La rectoría económica del Estado, " significa que éste puede, soberanamente, indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional". Se refiere a tres puntos: a) La rectoría económica; b) Los sectores productivos, cuya existencia y actuación quedan garantizados, y c) Las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público).

Siguiendo con las ideas del maestro Martínez Morales determina:

"...En materia de rectoría económica se establece que el desarrollo nacional implica, por parte del Estado lo siguiente:

- "definir actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;..."
- "proteger los recursos productivos; proteger al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas..."⁸⁵

En el artículo 25 se establece un principio importante en materia ambiental, ya que menciona el desarrollo sustentable que, de acuerdo con el artículo 3º de la LGEEPA, es el "proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento

⁸⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 3er y 4o cursos. *Op. Cit.*, pp. 197-198.

de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".

En el párrafo sexto se establecen aspectos de conservación del medio ambiente, a mi parecer se permite establecer un balance entre la participación y las actividades sociales y la preservación del medio ambiente.

Para María del Carmen Carmona Lara en el artículo 25 se señalan el derecho al desarrollo sustentable y un principio de modalidades ambientales a la actividad industrial.⁸⁶

3.1.3. Artículo 26 Constitucional

El artículo 26 de nuestra Carta Fundamental se encuentra dividido en cuatro párrafos y establece lo siguiente:

- a) En el primer párrafo se menciona que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Desde la Constitución se establece el fundamento de la planeación en nuestro país, que en palabras del maestro Martínez Morales es el medio por el cual "se deciden anticipadamente acciones de gobierno fijando objetivos."⁸⁷

Es decir la planeación sirve para determinar una serie de políticas, poniendo atención a ciertas áreas que lo necesitan.

Miguel Acosta Romero señala lo siguiente:

"La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización,... necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo

⁸⁶ CARMONA LARA, María del Carmen. *Op. Cit.*, p. 9.

⁸⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er. y 4o. cursos. *Op. Cit.*, p. 206.

que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades..."⁸⁸

La planeación es importante ya que está vinculada con la rectoría económica, por ello debe ser adecuada y se necesita conocer la realidad para ofrecer soluciones, de otro modo se da un fracaso administrativo generalmente porque falló este primer momento que es la planeación.

La Ley de planeación establece en su artículo 2º la definición de planeación como:

"la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución".

Para el maestro Acosta Romero la planeación tiene los siguientes antecedentes generales:

"Puede afirmarse que la planeación nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva...En 1928 la URSS (Unión de Republicas Socialistas Soviéticas desaparecida actualmente) presentó por primera vez su Plan Quinquenal.. La aplicación de mecanismos encaminados a la sistematización de recursos y el despliegue de la economía basada en un plan preciso, provocó un ritmo de industrialización y crecimiento económico...entre los años 1928 a 1940... la planeación continuó en la URSS hasta su desaparición como Estado en 1990 a través de la aplicación de medidas compulsivas que colocaron a ese país como una potencia militar e industrial...sin embargo... puede observarse un desarrollo desigual en sus diferentes regiones... A partir de la posguerra varios países de economía de mercado entre los que destacan Francia, Inglaterra, Italia y España, adaptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico..."⁸⁹

En sus inicios como determina el maestro Acosta Romero, la planeación sirvió para establecer ciertos parámetros en la desaparecida URSS, sin embargo, conforme el tiempo pasó este sistema se fue desvirtuando debido a que eran

⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 17.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 19-20

obligatorios y se tomaban las decisiones sin la discusión suficiente, ocasionando poco a poco el bajo nivel de vida de dicho país. Otros países quisieron a mi parecer tomar medidas diferentes a las de la URSS, adoptándolas a sus sistemas económicos. En cuanto a esto Rafael Martínez Morales señala lo siguiente:

“Mediante el llamado *sistema nacional de planeación democrática* se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el plan (Plan Nacional de Desarrollo) en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación”⁹⁰.

Concretamente en materia ambiental algunos autores determinan lo siguiente, como Raúl Brañes:

“La planeación no es un instrumento específico de la política ambiental, sino que es un mecanismo propio de la política económica y, especialmente, de la política de desarrollo... la planeación del desarrollo es un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para alcanzar un crecimiento económico...”⁹¹

b) El segundo párrafo del artículo 26 constitucional dispone, que mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. En el mismo artículo 26 se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Es aquí donde encontramos el fundamento jurídico del Plan Nacional de Desarrollo, el cual según la Ley de planeación en su artículo 21, el término de Plan queda reservado para este y se divide en programas que puede ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales, los cuales mas adelante estudiare (artículo 22 de la Ley de planeación).

c) En el tercer párrafo del artículo en comento, se menciona que la ley, es decir la Ley de planeación, facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de

⁹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 3er y 4o. cursos. *Op. Cit.*, p. 206 .

⁹¹ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 201.

planeación, siendo el ejecutivo federal el responsable directo, y la SHCP tiene entre sus facultades la coordinación del Plan Nacional de Desarrollo. Se menciona lo que se llama la planeación concertada es decir las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas acciones para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como la planeación inducida dirigida a los particulares para su colaboración.

d) En el último párrafo de este artículo se hace referencia a la participación del Congreso de la Unión en la planeación de acuerdo con lo establecido en la Ley de planeación.

La planeación en materia ambiental constituye un eje al cual se debe sujetar la SEMARNAT, son una serie de acciones que el gobierno se propone llevar a cabo para el mejoramiento y aprovechamiento del ambiente; pero como señalaré más adelante no se contemplan, algunos temas, como es el caso de la contaminación visual.

3.1.4. Artículo 27 Constitucional

En el artículo 27 se disponen algunos elementos relativos al ambiente y es lo siguiente:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las

condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Este último párrafo, fue producto de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 y se estableció la protección al ambiente de forma integral, no sólo en alguna de sus partes. Al respecto Raúl Brañes determina lo siguiente:

"...Con esta reforma pasó a formar parte de la Constitución Política, el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente, entendida en el sentido de una protección integral...La reforma del artículo 27... superó esta idea de la protección del ambiente circunscrita a la protección de ciertos componentes suyos o de la regulación de algunas actividades que lo afectan... en efecto preservar y restaurar el equilibrio ecológico significa preservar y restaurar esa relación de estabilidad dinámica entre todos los elementos que configuran un determinado ambiente y que es, en último término, la que hace posible las formas de vida que existen en su interior."⁹²

Considero que en materia ambiental este artículo es un pilar, ya que desde nuestro marco constitucional, se vincula tanto la protección como la preservación del ambiente.

3.1.5. Artículo 28 Constitucional

En este precepto constitucional se dispone que en los Estados Unidos Mexicanos (comúnmente llamado México) "quedan prohibidos los monopolios; la ley castigará

⁹²*Ibid.*, pp.86-88.

severamente, y las autoridades perseguirán, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios"; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Pero, según el artículo 28 constitucional, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional; el Estado al ejercer en ellas su rectoría; protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, de acuerdo con las leyes de la materia.

Las áreas estratégicas son las reservadas al Estado y las prioritarias son aquellas reservadas al sector público, sólo o con la participación de los sectores privado y social.

Este párrafo de nuestra Carta Magna es relevante, porque a través de él, se determinan las restricciones que se tienen para llevar a cabo actividades económicas, teniendo como consecuencia la constante vigilancia por parte del estado y reservándose para sí, aquellas áreas que considere importantes para el desarrollo y bienestar del país, por ejemplo, el petróleo.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. El artículo 28 constitucional, es importante en materia ambiental ya que en ocasiones los particulares pueden usar y explotar bienes de dominio público, mediante las figuras jurídicas que las leyes disponen. En materia de contaminación visual, por ejemplo, se debe determinar el otorgamiento de concesiones, a particulares que quieran ocupar áreas, en lugares turísticos y que

pudieren generar un desequilibrio ecológico (tiene que presentar una manifestación de impacto ambiental).

3.1.6. Artículo 73 Constitucional

En la Sección Tercera de nuestra Constitución se establecen las facultades del Congreso de la Unión; en materia ambiental el artículo 73 dispone que el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República entre otras cuestiones. Pero es también en este precepto que se establece el Consejo de Salubridad General que dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. Las medidas que el Consejo haya adoptado para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

El Consejo de Salubridad General se convierte en uno de los principales órganos en materia ambiental, ya que desde la Carta Magna se le encomienda la función de tomar las medidas necesarias para evitar y prevenir la contaminación ambiental.

Para Rafael Martínez Morales el Consejo de Salubridad General es una "comisión intersecretarial"⁹³, previsto en la Constitución Federal, pero considero que es mas por ser el primer Consejo establecido en el rango constitucional, además que desde en la norma fundamental se le otorgan facultades, para tomar decisiones y después pedir autorización.

El Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General fue publicado el 30 de octubre de 2001 (abrogó los anteriores 11 noviembre de 1974, 17 de enero de 1983 y 28 de mayo de 1997), en este ordenamiento se dispone que el Consejo de Salubridad General depende del Presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria con funciones normativas y consultivas.

⁹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Op. Cit.*, p. 40.

El Consejo estará integrado según el artículo 3º del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General por:

“un Presidente, que será el Secretario de Salud, un Secretario, que será designado por el Presidente de la República y los siguientes vocales: los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; los directores generales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y de Sanidad de la Secretaría de la Defensa Nacional; los presidentes de las academias Nacional de Medicina y Mexicana de Cirugía; un representante con nivel de subsecretario de las Secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un representante de la Secretaría de Educación Pública, que será el director general del Instituto Politécnico Nacional; un representante de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, A. C. y el Presidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A. C.”

La inclusión de un subsecretario de la SEMARNAT, dentro de la integración del Consejo de Salubridad General es importante, ya que se le dará seguimiento de manera directa a una de las tareas encomendadas al Consejo de Salubridad General como es la prevención de la contaminación ambiental.

El Consejo de Salubridad General para apoyar sus actividades contará con algunas comisiones y comités; los cuales podrán ser permanentes o transitorias y se encargarán de los asuntos específicos para los cuales sean creados (artículo 12 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General).

El Consejo celebrará sesiones ordinarias cada cuatro meses y extraordinarias, por convocatoria de su Presidente, cuando las circunstancias así lo requieran, o a propuesta de cinco de sus miembros titulares (artículo 21 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General).

Siguiendo con el artículo 73, en la fracción XXIX inciso G se encuentra el fundamento para que el Congreso expida 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.

Esta fracción hace referencia al régimen de competencia entre la federación, estados y municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Raúl Brañes determina que:

“El propósito de la reforma... fue, permitir la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en los asuntos ambientales que anteriormente estaban concentradas en la Federación. De este modo se establecieron las bases para la descentralización.”⁹⁴

Con este artículo constitucional, se mantiene una interrelación en materia ambiental, entre los gobiernos estatales, municipales y el federal.

3.1.7. Artículo 89 Constitucional

El artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Presidente y en la fracción primera dispone que debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

3.2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

3.2.1. Objetivos de la ley

El artículo 1° de la LGEEPA hace mención de que dicha ley “es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.”

⁹⁴ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 90.

En este primer párrafo se menciona que la LGEEPA es reglamentaria de nuestra Carta Magna, es decir, de todos aquellos artículos relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. Es por ello que, dentro de sus disposiciones, esta Ley hace mención a la contaminación visual, materia de esta investigación, como una forma de prevenir los efectos nocivos de la misma en el ambiente.

Las disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable. Esta es una de las reformas que se hicieron a la ley de 1988, ya estamos hablando de la vigilancia de los recursos naturales para que las generaciones futuras puedan aprovecharlos. La exposición de motivos de la LGEEPA publicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1996, establece:

“...el Poder Ejecutivo Federal y los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Diputados que suscriben la presente iniciativa han reconocido la necesidad de vincular la política de aprovechamiento de recursos naturales con el principio de desarrollo sustentable, asumiendo que la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no puede ignorar las necesidades de las generaciones futuras...”

En el artículo 1º se disponen las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Siendo esto complementario a lo establecido en nuestra carta Magna y viene a reafirmar lo señalado anteriormente.
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación. En este punto se determinan que acciones se llevarán a cabo, como la planeación ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos económicos, asentamientos humanos, impacto ambiental, normas oficiales mexicanas (importantes en materia de contaminación visual), autorregulación y auditoría ambiental, investigación y educación ecológica.
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente. Los dos primeros conceptos, los define la LGEEPA en el artículo 3º; la preservación es el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la

evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat natural (fracción XXIV); mientras que la restauración es el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales (fracción XXXIII).

Raúl Brañes determina lo que sigue:

"... resulta jurídicamente que, por preservación y restauración del ambiente debemos entender..., el mantenimiento y, en su caso, la recuperación de la relación de interdependencia de los elementos que conforman la biosfera... "Por consiguiente, la protección al ambiente comprende todas las acciones encaminadas a mejorar y controlar el deterioro de ese conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre, que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos y que interactúan en un espacio y tiempo determinados."⁹⁵

El maestro toca un punto importante, ya que la protección y preservación del ambiente, no se da en su totalidad, cuando no existen los mecanismos adecuados para combatir el deterioro ambiental, como por ejemplo la contaminación visual.

Las siguientes fracciones del artículo 1º establecen:

IV. 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.

V. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo. En esta fracción la ley es omisa en cuanto a otros tipos de contaminación, ya que sólo menciona tres, cuando en realidad a lo largo de la misma, se regulan otras como la contaminación térmica, la visual.

VI. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la

⁹⁵ *Ibid.*, p.111

protección al ambiente. En este supuesto la ley garantiza el derecho de los ciudadanos a tener conocimiento y participación en las cuestiones ambientales, constituyendo de esta manera una sociedad capacitada en la salvaguarda de sus intereses y derechos. Toda persona se vea afectada o no tendrá el derecho de que la autoridad ambiental que corresponda le proporcione la información de que disponga.

VII. 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 Federal.

VIII. 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. Es decir, todo el aparato coercitivo que se puede aplicar a través de lo dispuesto por la ley.

La LGEEPA tiene por objeto tres aspectos fundamentales, a mi parecer, que son la preservación y conservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y propiciar el desarrollo sustentable, en cada una de las actividades que la misma regula.

3.2.2. La utilidad pública

En materia jurídica encontramos que la utilidad pública ha sido relacionada con la expropiación, establecida en la Constitución Política Federal, en el artículo 27. Pero la utilidad en términos generales se refiere:

"...a la calidad que tienen los bienes que los hace aptos para satisfacer necesidades..."⁹⁶

Algo es útil mientras nos beneficia o satisface alguna necesidad.

En el Diccionario de Derecho Usual se define a la utilidad pública como:

"todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o, con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto."⁹⁷

⁹⁶ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. *Op. Cit.*, p. 598.

Sin embargo, en materia ambiental yo considero que va dirigida a establecer una serie de prioridades, que comprenden el provecho, comodidad y progreso en las cuestiones ambientales.

El artículo 2º de la LGEEPA establece un listado de temas que se consideran de utilidad pública y son:

- I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional;
- II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
- IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Todas estas actividades, a mi consideración, son formas de satisfacer y prever las necesidades ambientales y con ello preservar el medio donde se desenvuelve la comunidad.

3.2.3. Distribución de competencias

El capítulo segundo de la LGEEPA establece lo relativo a la distribución de competencias y coordinación, siendo en el artículo 4, donde se dispone que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La palabra competencia encuentra "su raíz etimológica en la voces latinas *competentia* (*competens,entis*), relación, proposición, aptitud. En un sentido

⁹⁷ CABANELLAS, Guillermo. *Op. Cit.*, p. 282.

jurídico se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.⁹⁸

Para el maestro Martínez Morales la competencia es:

"la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender."

"El sistema jurídico le asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que éste pueda actuar legalmente. La competencia consiste en que al ente le incumbe atender asuntos determinados, es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido."

"...su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de esos actos (artículo 14 constitucional), requisito que consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado por ello por la ley, es decir, deberá ser competente."

"Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo cual ha establecido una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades, como lo hace con todo ente del poder público."⁹⁹

La competencia es actuar de acuerdo con lo permitido por la norma, es decir, la persona u órgano a quien le corresponde una cosa o un caso.

El Diccionario jurídico mexicano determina que existen diferentes criterios de competencia como la materia, el territorio, la cuantía, grado¹⁰⁰, entre otros. Siendo el criterio territorial el mencionado en esta parte de la LGEEPA, ya que en nuestro país existe una organización desde el marco constitucional, que establece autoridades y legislación de carácter federal, estatal y municipal.

El artículo 5 de la LGEEPA, se ocupa de las facultades de la Federación y enlista cuales serán, entre las que destacan: la formulación y conducción de la política

⁹⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. Cit.*, p. 542.

⁹⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.. **Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo**. Tomo 3, *Op. Cit.*, p.32.

¹⁰⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. Cit.*, p. 543.

ambiental nacional; la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados; la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas por la misma ley. Esta última tiene importancia en materia de contaminación visual ya que a través de las Normas Oficiales Mexicanas se regulará los límites y permisiones para este tipo de contaminación. También le compete a la federación la regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales; la participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, la formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio; la regulación del aprovechamiento sustentable, el fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente (cuestión que habrá que destacar en materia de contaminación visual), en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Es en la fracción número **XV** donde a mi parecer la ley es omisa en cuanto a la contaminación visual, ya que es facultad de la federación **la regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente; y si la misma ley regula a la citada contaminación visual conjuntamente con las señaladas anteriormente, entonces aquí debería incluirla.** También la LGGEPA señala que a la federación le compete lo relativo a la información ambiental. El artículo 6º establece que las atribuciones otorgadas en LGEEPA a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT.

Edgar Baqueiro Rojas señala que:

"La LGEEPA deja a esta secretaría... (SEMARNAT)... la tarea de planear la política ecológica, promover, el cuidado, la vigilancia y la promoción de toda la actividad relacionada con la protección del ambiente, así como la aplicación de las medidas que tanto las leyes como los acuerdos internacionales asignen a la Federación para lo cual habrá de coordinarse, ...con todos los organismos relacionados con la materia, con otras secretarías y el gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios..."¹⁰¹

En el artículo 7 y 8 la LGEEPA se ocupa de hacer un listado de las facultades para las entidades federativas y los municipios y también les confiere lo siguiente:

"artículo 7: Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

VII.- La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;"

"Artículo 8: Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;"

¹⁰¹ BAQUEIRO ROJAS, Edgar. *Op. Cit.*, p. 9.

3.2.4. La contaminación visual

Raúl Brañes ubica el tema de la contaminación visual de la siguiente forma:

“Los problemas del ruido, las vibraciones, la energía térmica y lumínica, los olores y la contaminación visual no están vinculados exclusivamente con el tema del ambiente construido...sin embargo existe una estrecha relación entre estas formas de contaminación y las actividades industriales, comerciales y de servicio, incluidas las actividades de transporte y de turismo, que se desarrollan en los asentamientos humanos...”¹⁰²

El Capítulo VIII de la LGEEPA se llama del Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y *contaminación visual*, es en este punto donde la LGEEPA regula específicamente lo que se denomina contaminación visual.

En el primer párrafo del artículo 155 de la LGEEPA establece la prohibición de las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. Pero dispone una salvedad, a mi parecer podrán darse estos tipos de contaminación siempre y cuando no rebasen los límites máximos establecidos en las NOMs que para ese efecto expida la SEMARNAT, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud.

Hay dos posturas respecto a la contaminación visual:

- a) Por una parte esta genera cambios en el ambiente y le provoca una afectación y,
- b) Cuando se presenta como un fenómeno, que no genera desequilibrios propiamente, pero que afecta la calidad de vida de las personas.

Es también en este primer párrafo que se regula la competencia de las autoridades en materia de contaminación visual; ya que las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan los límites señalados y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

¹⁰² BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 605

En el segundo párrafo de este precepto, la LGEEPA regula la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes. Por ello deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente. En este punto, se omite la mención de la contaminación visual, es por ello que a mi parecer, debería ser incluida este párrafo.

El artículo 156 dispone que las NOMs en materias objeto de este capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

La Secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma.

Este artículo señala la participación que tendrá la Secretaría de Salud, pero es omisa en cuanto a la contaminación visual, por ello a esta Dependencia, a mi consideración, le incumbe la realización de análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud, esto relacionado con las atribuciones que le confiere la LOAPF en su artículo 39 fracción VII .

3.2.5. Denuncia Popular

La denuncia popular establecida en la LGEEPA hace referencia a que toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al

Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 189 de la LGEEPA).

Es esta una posibilidad legal que todos tenemos para evitar que se produzca contaminación, aunque en ocasiones es difícil demostrar la relación entre el daño al ambiente y la actividad o circunstancia que lo está causando; para esto se establece un procedimiento, en donde la ley determina paso a paso lo que debe hacer, la autoridad ante quien se presenta la denuncia popular hasta la serie de requisitos que habrá de cubrir quien la presenta.

En materia de contaminación visual, igualmente se debería establecer, en virtud de que es la ciudadanía quien se ve afectada por la imposición en el paisaje de elementos artificiales que lo distorsionan.

3.2.6. Medidas de Seguridad

La LGEEPA prevé 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, se podrá, fundada y motivadamente, ordenar alguna o algunas de las medidas de seguridad como:

- I. La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes,
- II. El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o
- III. La neutralización o cualquier acción análoga.

En estos casos se debe informar al interesado para que lleve a cabo las acciones necesarias a fin de subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta (artículos 170 y 170 *bis* de la LGEEPA).

3.2.7. Sanciones

En nuestra Carta Fundamental se dispone:

"Art. 21 ...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..."

Es por ello que la LGEEPA dispone un apartado especial para las sanciones administrativas; las cuales se impondrán cuando haya violaciones a los preceptos de la misma, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen. Las sanciones se establecen en el artículo 170 siendo las siguientes:

- I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;
- II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando: el infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas; en casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.
- III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.
- IV. El 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, y
- V. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, así como la clausura definitiva; para estos efectos se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta haciendo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

La autoridad al momento de aplicar alguna sanción, no puede actuar arbitrariamente sino que debe actuar conforme a los criterios establecidos, así el artículo 173 dispone que para la imposición de las sanciones por infracciones a la LGEEPA, se tomará en cuenta: la gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos; las condiciones económicas del infractor; la reincidencia, si la hubiere; el carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y el beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

La SEMARNAT podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente, los recursos naturales, o causar desequilibrio ecológico o pérdida de la biodiversidad (artículo 175 de la LGEEPA)

3.3.Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

3.3.1. Integración de la Administración Pública Federal

El artículo 90 constitucional es el fundamento de la Administración Pública Federal, en donde se establece que será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, es decir la ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF), publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, con diversas modificaciones hasta el 2004; este

ordenamiento, según nuestra Carta Magna 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.

El artículo 1° de la LOAPF establece que esta ley señalará las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Asimismo menciona que la Administración Pública Centralizada estará integrada por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (no existe ninguno actualmente) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A este precepto habrá que agregar que dentro de la Administración Pública Centralizada se encuentra la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la PGR¹⁰³ en su artículo 67 estableciendo que la "...PGR se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada..."

Dentro de esta administración pública centralizada encontramos a la SEMARNAT, que es una Secretaría de Estado encargada de las cuestiones ambientales.

Mientras que la administración pública paraestatal esta compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El artículo 2 de la LOAPF menciona que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, así como sus atribuciones, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos, y Consejería Jurídica.

En la misma LOAPF se regulan los aspectos de la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal. La primera se encuentra del artículo 10 al 44, y se establecen reglas generales; como que entre las secretaría

¹⁰³ Publicada en el DOF el 27 de diciembre del 2002. Con fe de erratas publicada en el DOF el 11 de febrero del 2003.

de estado y los departamentos administrativos tienen igual rango y, por tanto no hay preeminencia entre ellos.

La administración pública paraestatal se encuentra regulada en la LOAPF de los artículos 45 a 50, pero también por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales¹⁰⁴, que determina en su artículo 2º que son "entidades paraestatales las que con tal carácter determina la LOAPF"; pero también en el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales¹⁰⁵.

3.3.2. Atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus órganos desconcentrados

El artículo 32 Bis de la LOAPF dispone cuales son las atribuciones de la SEMARNAT siendo variadas, pero todas relacionadas con el ambiente, es por ello que sólo mencionaré las que a mi parecer se relacionan con esta investigación.

A la SEMARNAT le corresponde el despacho de los asuntos referentes a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable (fracción I). Por esto en materia de contaminación visual le corresponde a la SEMARNAT controlar, regular, y en la medida de lo posible evitar la generación de este tipo de contaminación.

En la fracción segunda del artículo en comento, se le otorga a la SEMARNAT la facultad de llevar a cabo la política ambiental, es decir aquellas acciones tendientes a mejorar y generar efectos en materia ambiental y señala lo que sigue:

"...formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;..."

¹⁰⁴ Publicada en el DOF el 14 de mayo 1986.

¹⁰⁵ Publicado en el DOF el 26 de enero de 1990.

Raúl Brañes menciona que:

"En México, la política ambiental puede también establecerse fuera de la planeación ambiental, es decir, por una vía que podría denominarse administrativa...porque la legislación federal faculta a ciertas dependencias y en especial, a la SEMARNAT, para formular políticas sobre la materia... "La norma fundamental sobre la materia es la fracción II del artículo 32 bis de la LOAPF que,... faculta a la SEMARNAT " para formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;.."106

La LOAPF encomienda a la SEMARNAT la función de "administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos.

El establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, NOMs sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos (artículo 32 bis fracción IV). No hace referencia a que la SEMARNAT regula a través de las NOMs, lo relativo a algunos casos de contaminación, principalmente las emite para señalar los límites que deben considerarse, razón por lo cual, debería incluir, lo relativo a la contaminación, y por ende dentro de ella a la contaminación visual. También es facultada para vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, NOMs y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias

¹⁰⁶ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p. 181.

competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes (artículo 32 *bis* fracción V).

La fracción VIII del artículo 32 *bis* determina que la SEMARNAT ejerce la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

En materia de contaminación visual, destaca esta fracción, ya que dentro de los ambientes costeros se produce un gran turismo; entonces la SEMARNAT debe vigilar que los elementos artificiales instalados en estos lugares, no obstruyan el paisaje; sobre todo aquellas edificaciones como hoteles y restaurantes, así como anuncios publicitarios. Considero que en materia ambiental se le otorga a la SEMARNAT evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental (artículo 32 *bis* fracción XIV), ya que debemos crear conciencia ambiental, para poder valorar todos y cada uno de los elementos naturales; esto es complementado con la fracción XXII del mismo precepto, disponiendo que a la SEMARNAT le corresponde "coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación."

El otorgamiento de contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona

federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; corresponde a esta Secretaría de acuerdo con la fracción XXXIX del multicitado artículo 32 bis de la LOAPF.

En cuanto a las atribuciones que hemos señalado no se hace mención a la contaminación del ambiente, y si es una Secretaría que entre sus facultades tiene la protección y la preservación del mismo, deberían otorgársele un apartado para establecer que regulará la contaminación ambiental.

El maestro Martínez Morales hace un comentario acerca de este artículo de la LOAPF y dice que:

“Esta secretaría fue creada al inicio del sexenio de 1994-2000, para hacer frente, de manera unificada en México, al mayor problema vital que tiene hoy en día la humanidad: la degradación de su *hábitat*, en niveles tales que está en peligro su permanencia en el planeta.”

“La denominación de la dependencia es muy desafortunada (secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca), pues *medio* y *ambiente* son lo mismo, por lo cual resulta pleonástico; la pesca, por otro lado, es una actividad en torno a un recurso natural.”

“Fuera de este aspecto de forma, existen observaciones que conviene dejar anotadas:

“1 La competencia que se le asigna implica coordinarse con más de seis secretarías, lo que trae aparejada una excesiva complejidad y complicación en el desempeño de sus tareas.”

“2 En algunas fracciones, este art. 32 *bis* parece más un discurso político electoral que una norma jurídica.”

“3 Hay una orientación general que tiende más a la explotación de los recursos, que a su protección.”

“4 No se prevén medidas concretas para acabar con las prácticas centenarias que han degradado el entorno o ambiente...”

“...”

“6 La cuestión ecológica es sumamente compleja, y no será con superficiales medidas legislativas y criterios economistas como se resuelva

la degradación ambiental. Se requiere urgentemente, un enfoque multidisciplinario que imprima congruencia en las soluciones y, además, recursos económicos y tomar conciencia de la gravedad del problema."¹⁰⁷

El Reglamento Interior de la SEMARNAT fue publicado en el DOF el 21 de enero de 2003 y es ahí donde se menciona que dicha Secretaría tendrá algunos órganos desconcentrados entre los que destaca la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. (PROFEPA en adelante).

En el artículo 71 del Reglamento Interior de la SEMARNAT se mencionan las atribuciones de la PROFEPA, a mi parecer en materia de contaminación son las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental,...así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;
- Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia el párrafo anterior;
- Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipales que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental;
- Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;
- Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;
- Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la SEMARNAT;
- Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales;

¹⁰⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Editorial Oxford University Press, México, 1998, pp. 41-42.

- Imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia;
- Investigar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;
- Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales;
- Participar con las autoridades competentes en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;

Todas estas atribuciones se ejercen a través de las unidades administrativas de la Procuraduría, que para los efectos del artículo 72 del Reglamento Interior de la SEMARNAT son las siguientes:

"Procurador; Subprocuraduría de Auditoría Ambiental; Subprocuraduría de Verificación Industrial; Subprocuraduría de Recursos Naturales; Subprocuraduría Jurídica; Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías; Dirección General de Operación y Control de Auditorías; Dirección General de Auditoría del Riesgo Ambiental y Prevención de Accidentes; Dirección General Técnica Industrial; Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación; Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal; Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre; Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos; Dirección General de Delitos Ambientales Federales y Litigio; Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta; Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social; Dirección General de Administración; Dirección General de Coordinación de Delegaciones; Unidad de Comunicación Social, y Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México."

La PROFEPA cuenta con una Contraloría Interna, órgano interno de control, al frente de la cual estará el Contralor Interno, en el ejercicio de sus facultades, se

auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades designados en los mismos términos.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos competencia de la Procuraduría, cuenta con Inspectores Federales quienes tendrán facultades para actuar en los asuntos que se les ordene.

Cada una de las unidades administrativas de la PROFEPA tienen facultades de acuerdo con su objeto, así la Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías, tendrá las siguientes atribuciones, relacionadas con la contaminación visual:

- I. Elaborar y proponer las políticas y estrategias para la realización de auditorías ambientales;
- II. Formular y desarrollar los programas de auditoría ambiental;
- III. Emitir dictámenes técnicos sobre las solicitudes para la obtención de estímulos fiscales, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental (artículo 75 del Reglamento Interior de la SEMARNAT).

El artículo 79 del multicitado Reglamento Interior de la SEMARNAT señala en concreto que la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación, tendrá las atribuciones siguientes:

- Formular y conducir la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental en las materias de contaminación atmosférica, ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores, **contaminación visual** en fuentes y zonas de jurisdicción federal, materiales y residuos peligrosos y actividades altamente riesgosas; y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y programas ambientales en estas materias
- Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias en materia de prevención y control de la contaminación e impacto ambiental por obras y actividades industriales;
- Supervisar y evaluar los procedimientos de inspección y verificación, instaurados por las Delegaciones de la PROFEPA;

- Concertar con instituciones públicas y privadas la realización de programas de capacitación, difusión, orientación e investigación en beneficio del cumplimiento de la normatividad ambiental, en materia también de contaminación visual;
- Formular los manuales de procedimientos para la realización de inspecciones y verificaciones, incluyendo la contaminación visual.

Este precepto le atribuye a la PROFEPA, a través de la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación, la tarea de vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de contaminación visual.

En el artículo 84 del Reglamento Interior de la SEMARNAT también se le atribuye a la citada Dirección, ordenar las medidas de seguridad que procedan, cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o a la salud pública, así como las medidas de urgente aplicación, señalando los plazos para su cumplimiento.

3.3.3. Atribuciones de la Secretaría de Turismo

El artículo 42 de la LOAPF establece las atribuciones de la Secretaría de Turismo, de las cuales sólo mencionaré las siguientes:

- “I. Fomentar y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;”
- “II. Promover en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la secretaria de desarrollo urbano y ecología (actualmente SEMARNAT);”

Para nuestro país, la actividad turística ha sido área de especial interés, es por ello, que se ha regulado de manera abundante, aunque no siempre afortunada. El turismo representa para el país, una de las formas en la que se puede obtener divisas, razón por la cual es un área que para mí parecer puede ser vulnerada. La actividad turística tiene una amplia relación con el ambiente, ya que los lugares visitados por los turistas, son parte de los bienes propiedad de la Nación.

Esto se hace evidente en materia de contaminación visual, ya que nuestro entorno se puede dañar, por la sobresaturación de construcciones o elementos artificiales introducidos por el hombre hacia la naturaleza; creyendo que con eso se genera más turismo. Las instalaciones turísticas constituyen una parte importante del ambiente construido, es por eso, que las llevadas a cabo deben ser consideradas de acuerdo a límites, ya que generan un fuerte impacto ambiental.

La LGEEPA regula algunas cuestiones relativas al turismo en el artículo 50 se menciona que "los parques nacionales se constituirán,... entre otras cuestiones por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general. En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos."

También en el artículo 53 de la LGEEPA se menciona el turismo como sigue:

"Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general, los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal. En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

Estos preceptos vienen a determinar el llamado ecoturismo, que en términos generales, relaciona la compatibilidad de las actividades turísticas con el ambiente.

3.3.4. Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública

El artículo 38 de la LOAPF establece cuales son las atribuciones que se le encargarán a la Secretaría de Educación Pública (en adelante SEP), en sí este

precepto dispone diversas cuestiones de la educación elemental y media básica que se establece en nuestro país. Considero que son cuestiones puramente idealistas que lejos de basarse en una realidad objetiva, van desvirtuándose conforme pasan los años. Corresponde a esta Secretaría el despacho de los siguientes asuntos según el artículo citado, que se pueden relacionar con la materia ambiental:

- "...VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan en la república, conforme a lo prescrito por el artículo 3° constitucional...";
- "...XVIII.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional...";
- "...XIX.- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales...";
- "...XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país...";
- "...XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia...";

Este precepto no señala específicamente la relación con la materia ambiental, pero recordemos que el artículo 32 *bis* fracción XXII establece que la SEMARNAT junto con la SEP estimularán la realización de programas de formación de especialistas, que las instituciones de educación superior y los centros de investigación hagan; cuando proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia.

En el artículo 3° constitucional se menciona lo relativo a la relación que guarda el cuidado del ambiente y la educación:

- "...La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia..."
- "...II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios..."

“Además:

“a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;”

“b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y”

“...III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale...”

Este precepto constitucional se entiende referido al cuidado del ambiente, en cuanto a que los mexicanos deben tener una educación que les fomente el amor a la patria y cuidado de lo que esto significa; es decir, debemos querer y cuidar los recursos naturales que nuestro país tiene, y esto sólo se logrará con una conciencia ambiental amplia, que se apoyará mucho en la educación impartida en todos los niveles.

Importante es, en cuanto señala que la educación será nacional, entendiendo esto con la intención del aprovechamiento de los recursos, que solo se da cuando nos damos cuenta del deterioro ambiental y cuales son sus causas y consecuencias, y esto se puede hacer a través de los libros, la investigación, las clases escolares, entre otros.

La legislación mexicana como hemos visto se viene preocupando por este tema de la educación, es por ello que la LOAPF otorga específicamente a la Secretaría de Educación Pública atribuciones concernientes al ambiente y por ende también lo referente a las situaciones que lo pueden deteriorar, como la contaminación visual.

Cesar Nava Escudero determina:

"...Las cuestiones ambientales, en estricto rigor, no ofrecen soluciones, sino retos, dilemas ... De los diversos retos que existen, se mencionan los siguientes:

"... *Educativo*. Dado que la educación ambiental es fundamental para el proceso de concientización de las sociedades..., surge el dilema sobre el tipo de educación a impartirse; esto es, si será meramente informativa, participativa o una combinación de ambas. Es necesario asimismo, cuestionarse el papel de la universidad pública y privada (planes y programas) como actores fundamentales en el proceso educativo-ambiental..."¹⁰⁸

Pero también la Ley General de Educación, publicada en el DOF el 13 de julio de 1993, señala algunas cuestiones relativas al cuidado del ambiente en su artículo 7° fracción XI, en donde se determina que la educación, tendrá entre otros fines, "inculcar los conceptos y principios fundamentales de la Ciencia Ambiental, el desarrollo sustentable así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento humano."

Raúl Brañes destaca:

"...la anterior Ley Federal de educación (*Diario Oficial de la federación*, 29-XI-1973)...dispuso en su momento que la educación que se imparta debería tener, entre otros objetivos, hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico (artículo 5°)."

"El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, incluye la educación ambiental entre las grandes tendencias que la educación debe atender...En la introducción del Programa se dice: "El deterioro ecológico mundial exige crear conciencia acerca de la gravedad del problema y la necesidad de adoptar conductas que favorezcan el equilibrio y mejoramiento de la

¹⁰⁸ NAVA ESCUDERO, Cesar. Bien Común y Gobierno. Año 6, Num. 72, Noviembre 2000. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Indicadores y retos para el desarrollo urbano sustentable. p. 54.

ecología. La educación deberá incluir, cada vez más, contenidos orientados a la creación de una cultura ecológica que detenga la destrucción del medio ambiente y garantice la cooperación de la población en las acciones de mejoramiento ambiental.”¹⁰⁹

Es por ello que la Secretaría de Educación contribuirá a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y fortaleciendo los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación. La LGEEPA también se ocupa de este tema, dedicando un apartado a la investigación y educación ecológicas, encomienda a las autoridades promover la incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud. Se vuelve a reiterar que la SEMARNAT, con la participación de la SEP, promoverá que las instituciones de Educación Superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales (artículo 39 de la LGEEPA). En este precepto también se prescribe que la SEMARNAT mediante diversas acciones promoverá la generación de conocimientos estratégicos acerca de la naturaleza, la interacción entre los elementos de los ecosistemas, incluido el ser humano, la evolución y transformación de los mismos, a fin de contar con información para la elaboración de programas que fomenten la prevención, restauración, conservación y protección del ambiente. Lo señalado en este tercer párrafo del artículo en comento, es relevante en materia de contaminación visual; ya que en ocasiones sólo se conocen los tipos básicos de contaminación, y se deben incluir los nuevos tipos de contaminación.

En el artículo 41 de la LGEEPA se menciona la contaminación y determina la ley:

“El Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios con arreglo a lo que dispongan las legislaturas locales, fomentarán investigaciones científicas y

¹⁰⁹ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, pp. 243-244.

promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación, propiciar el aprovechamiento racional de los recursos y proteger los ecosistemas. Para ello, se podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia.”

En este precepto concretamente se menciona que a través de la educación el gobierno establecerá las bases para evitar la contaminación.

Pedro Fernández Bitterlich se refiere a este tema de la siguiente forma:

“Para tener éxito, es fundamental obtener un alto grado de cumplimiento de las normas ambientales, implementar con urgencia programas educacionales que logren internalizar la norma, crear hábitos de comportamiento frente al medio, percibir la naturaleza como algo propio, considerar al hombre inserto dentro del ecosistema, formando parte de él. Aumentar el grado de conciencia ambiental para transformarla en acción ambiental ayuda al acatamiento de la norma, es decir, mejora su grado de eficacia.”¹¹⁰

De acuerdo con las ideas del autor, la educación forma parte de la transformación del derecho ambiental, entre mayor conciencia tengamos, mayor eficacia tendrán las normas en materia ambiental. Pero aunado a esto, yo agregaría abarcar la mayoría de temas, ya que no podemos caer en regular o dar a conocer algo difundido mientras haya cuestiones novedosas, como la contaminación visual, que se ven opacadas por tópicos regulados abundantemente.

3.3.5. Atribuciones de la Secretaría de Salud

La LOAPF en su artículo 39 señala las facultades de la Secretaría de Salud, pero relacionados con el ambiente y la contaminación son las siguientes:

- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten

¹¹⁰ FERNÁNDEZ BITTELICH, Pedro. *Op. Cit.*, p. 51.

servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud. Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes; (fracción VI)

El derecho a un medio ambiente adecuado, antes de las reformas constitucionales del año 2000, estaba incluido en el derecho de protección a la salud; ahora ya se considera de manera independiente, aunque se encuentra en el mismo artículo.

- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana; (artículo 39 fracción XI de la LOAPF).

Esta fracción tiene relevancia en materia de contaminación visual, porque en los puertos y costas se puede generar grandes cantidades de basura, que podría degenerar el paisaje y en consecuencia provocar graves daños a la salud humana.

Cesar Nava Escudero señala:

“... La salud ambiental. Importante es en este rubro determinar y establecer criterios que según los tipos de contaminantes y los niveles permisibles de contaminación, no tengan un efecto dañino a la salud de los seres humanos, la flora y fauna existentes o bien impacten de manera negativa al medio construido.”¹¹¹

Considero que en materia de contaminación visual la Secretaría de Salud y la SEMARNAT deben tener una participación conjunta, ya que uno de los principales efectos de este tipo de contaminación es la incidencia que puede tener en la salud, como por ejemplo el estrés, la obstrucción o distracción de la visibilidad y efectos psicológicos.

También habrá que recordar la función del consejo de salubridad general encomendada en la Constitución Política, para adoptar medidas que tienen por objeto prevenir y combatir la contaminación ambiental (artículo 73, fracción XVI, base 4ª).

¹¹¹ NAVA ESCUDERO, Cesar. *Op. Cit.*, p. 53.

3.4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley federal de procedimiento administrativo fue publicada el 4 de agosto de 1994, inicia su vigencia el 1° junio de 1995 y es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas y el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio, de esta. Sin embargo este ordenamiento no es aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, sólo será aplicable el artículo 4-A de esta ley de procedimiento administrativo (artículos 1 y 2).

Según el artículo 3° de la ley de procedimiento administrativo cualquier acto administrativo debe reunir los siguientes elementos y requisitos:

“ser expedido por un órgano competente, tener un 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; cumplir con la finalidad de interés público; hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida; estar fundado y motivado; ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley; expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, dolo o violencia en su emisión; señalar el órgano del cual emana; ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; señalar lugar y fecha de emisión; tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que

procedan, y ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley."

Del artículo 12 al 69 de la Ley federal de procedimiento administrativo se regula el procedimiento administrativo; que se aplica a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe (artículo 13 de la Ley federal de procedimiento administrativo).

La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley; esto obedece a lo que la doctrina ha llamado principio de legalidad, ya que la autoridad esta sometida al ordenamiento jurídico y debe actuar conforme a él.

Este es un punto que en materia de contaminación visual resulta importante, debido a que la regulación de la misma, no ha sido establecida claramente, por consiguiente, la autoridad al aplicar el ordenamiento jurídico, se encuentra limitada para señalar los límites y alcances que puede tener la contaminación visual.

Las promociones deben hacerse por escrito, precisando el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, (en su caso de su representante legal), domicilio para recibir notificaciones y el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital. Así mismo el promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad (artículos 14 y 15 de la Ley federal de procedimiento administrativo).

En caso de que los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y

por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite (artículo 17-A de la Ley federal de procedimiento administrativo).

No podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente; esto es lo que se ha llamado la negativa ficta; salvo que aplique la afirmativa ficta.

El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados; esto responde al principio de seguridad jurídica.

El principio de imparcialidad, se encuentra en este ordenamiento, ya que todo servidor público deberá excusarse, si en el negocio que va atender tiene algún interés personal (artículo 21 de la Ley federal de procedimiento administrativo).

Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles y la misma ley determina cuales días se consideran inhábiles (artículo 28 de la Ley federal de procedimiento administrativo).

Las notificaciones están reguladas del artículo 35 al 42, se determina un procedimiento para la impugnación de las mismas. En los siguientes artículos de la multicitada ley abarca la iniciación, la tramitación y la terminación del procedimiento administrativo.

Un apartado especial es para las visitas de verificación, que las autoridades administrativas, realizarán para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, las cuales pueden ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo. También se disponen reglas específicas para realizar las visitas de verificación (artículos 62 al 69).

En este ordenamiento se dispone la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, siendo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, y se dispone que:

- a) Cada dependencia y organismo descentralizado creará un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante las mismas;
- b) Va asignarle al particular un número de identificación, quien, al citar dicho número en los trámites posteriores, no requerirá asentar los datos ni acompañar los documentos, salvo al órgano a quien se dirige el trámite, la petición que se formula, los hechos y razones que dan motivo a la petición y el lugar y fecha de emisión del escrito.
- c) El número de identificación se conformará en los términos que establezca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con base en la clave del Registro Federal de Contribuyentes.
- d) En la ley se incluye una definición de trámite: cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.
- e) Se permite el uso de medios electrónicos, debiendo estar regulados por reglas de carácter general que la Comisión publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Ya en otro apartado de la Ley de procedimiento administrativo, se mencionan las sanciones e infracciones administrativas. Para imponer una sanción la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste, dentro de los quince días siguientes, exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente (artículo 72). Con esta norma la administración pública da cumplimiento a las garantías de Audiencia y legalidad señaladas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución según el artículo 73, considerando:

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

IV. La reincidencia del infractor.

En cuanto a la fundamentación, la autoridad debe invocar los preceptos legales que le permiten imponer la sanción y al referirse a la motivación, deberá señalar las circunstancias de hecho que dieron origen al acto. Una vez que ha sido oído el infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procede, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

Las medidas de seguridad son las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas; esto se refleja en la materia ambiental, en cuyo caso cuando la SEMARNAT fundada y motivadamente, analice que existe un peligro inminente de desequilibrio ecológico, o casos que provoquen contaminación, podrá ordenar medidas de seguridad, que pueden consistir en clausura, aseguramiento o neutralización.

El recurso de revisión está señalado en esta ley y esto es porque en todo ordenamiento regulador de actos de autoridad debe contener un mecanismo para que el particular, pueda interponer un medio de defensa ante el propio órgano que emitió el acto.

Asimismo se determinan las etapas que debe seguir el particular en la interposición del recurso y la resolución del mismo.

Esta ley es supletoria de la LGEEPA, es por ello que es importante en materia ambiental.

3.5. Ley de Planeación

La ley de planeación fue publicada en el DOF el 5 de enero de 1983 y establece en el artículo 1° cuales son sus objetivos que en forma general son determinar las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.

El Ejecutivo Federal tiene como responsabilidad conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales (artículo 4).

El Poder legislativo tiene participación limitada en el proceso de planeación, ya que el Presidente de la República remite el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión; órgano que formula las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. Aunque el Congreso no tiene facultades para inmiscuirse en la elaboración del Plan (artículo 5).

El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. De la misma manera en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas. Las dependencias de la administración pública centralizada y las entidades de la administración pública paraestatal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo (artículos 6 y 9).

El artículo 31 a letra dispone:

“A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente..”

Las dependencias de la administración pública federal tendrán que intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades. Esto tiene relevancia, ya que todas las dependencias tomarán en cuenta las cuestiones ambientales en sus participaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional

que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El Plan Nacional de Desarrollo debe precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática (artículo 21).

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados; los cuales observarán congruencia con el, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor (artículo 22).

En los artículos 23, 24, 25 y 26 de la ley de planeación se mencionan los tipos de programas y son:

a) Programas sectoriales que se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

b) Programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

c) Programas regionales referidos a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

d) Programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

En la Ley de planeación se prevé que para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales; debiendo ser congruentes entre sí (artículo 27).

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas (artículo 33).

3.5.1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El plan nacional de desarrollo 2001-2006 fue publicado en el DOF el 30 de mayo del 2001, el cual se estableció, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 20 y 21 de la Ley de Planeación. Es muy extenso, y para los alcances de esta investigación sólo mencionaré las partes que se relacionan con la materia ambiental y por ende de la contaminación, para incluir dentro de está a la contaminación visual.

Uno de los primeros puntos relativos al medio ambiente es el llamado "transición demográfica y uso de recursos naturales"¹¹²; señalando que en los últimos 30 años, la población del país se ha duplicado y el consumo de bienes y servicios, se ha triplicado; esto ha modificado profundamente nuestra relación física con el ambiente. El Plan no señala concretamente como contaminación visual, pero debido a las grandes concentraciones de gente en las ciudades, estas hacen que el paisaje natural, se vea turbado por la presencia de grandes edificaciones.

La enorme riqueza natural de México, según el Plan, "ha sido utilizada en forma irracional al seguir un modelo de crecimiento económico basado en una continua extracción de los recursos naturales por considerarlos infinitos y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación. En el Plan se menciona: que el crecimiento demográfico ha ejercido una presión sobre los ecosistemas que no siempre se ha enfrentado correctamente. Para comprender la magnitud de esa carga, hay que tener presente que la población del país se ha triplicado en los últimos 50 años; que se

¹¹² DOF 30 de mayo de 2001, p. 23.

han construido 13 millones de viviendas en los últimos 30 años, cuestión que impacta profundamente a nuestro hábitat¹¹³. La contaminación visual es uno de esos casos negativos, que ha provocado el escaso equilibrio entre el hombre y su medio.

En el Plan hay varios puntos que se pretenden lograr, pero se señala uno que a mi parecer es importante:

- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.

Concretamente se habla de la "**Sustentabilidad** y se refiere a que el área excluida del proceso de formación de la nación mexicana ha sido la protección de la naturaleza. Tierra, aire, agua, ecosistemas naturales y sus componentes, flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les ha depredado y contaminado sin consideración" ¹¹⁴. Este párrafo es necesario trasladarlo a la contaminación visual, ya que es prudente dar un giro a la protección del ambiente, considerando la afectación que se les puede dar a los ecosistemas, por la inclusión de elementos artificiales. En los procesos de desarrollo industrial, de urbanización y de dotación de servicios, los recursos naturales no se han cuidado de manera responsable, al anteponer el interés económico a la sustentabilidad del desarrollo.

En el Plan se menciona que el "desarrollo debe ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza; esto es con la finalidad de garantizar un sano desarrollo"¹¹⁵, lo cual en ocasiones se ve enturbiado por factores negativos como la contaminación visual.

Hay un punto que se refiere al desarrollo en armonía con la naturaleza. Se explica que el crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de

¹¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 30.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 27.

mantos acuíferos y de la atmósfera. En este caso yo añadiría un grave deterioro del paisaje natural, como causa de los pocos límites establecidos en la materia.

En materia de contaminación, el PND solo menciona la del agua, aire y suelo, dejando fuera cuestiones como la contaminación por ruido y la visual, siendo en este punto donde yo considero que se deben de incluir, ya que si no tenemos conocimiento de esta, no lograremos crear una conciencia ambiental que nos permita saber cuales son los límites del deterioro ambiental y las consecuencia nocivas para la salud.

Hay ciertas estrategias que el gobierno pretende implementar y son de acuerdo al Plan:

“a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país.

Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo; esto trasciende a las diferentes manifestaciones de contaminación visual.

b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

Es necesario la implementación de investigaciones para el mejor conocimiento de la protección del ambiente.

d) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

e) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.”¹¹⁶

Disminuir la contaminación de los recursos agua, aire y suelos para garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, al tiempo que contar con elementos que permitan elaborar lineamientos para el

¹¹⁶ *Idem.*

manejo integral de estos recursos. No estoy de acuerdo en esta parte, porque creo que el ejecutivo federal, debe prestar atención a la contaminación ambiental en forma integral, no solamente en algunas manifestaciones de esta.

3.5.2. Programa Sectorial de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (en adelante PNMA) tiene como propósito principal satisfacer las expectativas de cambio de la población, construyendo una nueva política ambiental de Estado para México. En este punto considero que el programa podría incluir a la contaminación visual, como una nueva forma de contaminación, aunque no lo hace.

El Programa contempla medidas específicas para impulsar nuevas formas de participación que alienten al ciudadano de manera individual y en grupos organizados, a intervenir en la formulación y ejecución de la política ambiental y mantener una actitud vigilante sobre el ambiente.

Es necesario considerar que en muchos casos la falta de normatividad o de infraestructura ambiental se relaciona con un conocimiento insuficiente de la interacción ser humano-naturaleza. Por ello, otro punto fundamental de la gestión ambiental estará orientado a la promoción y estimulación de la investigación científica y tecnológica, aplicada a la resolución directa de los problemas ambientales prioritarios que aquejan a nuestro país. Cuestión que favorecerá el tratamiento de la contaminación visual desde un marco normativo hasta el conocimiento de la misma. En este ámbito se plantea como prioridad el desarrollo de hábitos colectivos de cuidado y respeto de nuestro entorno, en donde el gobierno predica con el ejemplo, y con esta pauta se influya en el comportamiento cotidiano de empresas, industrias, comunidades y personas.

Se menciona en este Programa ciertas metas como son:

- Tener una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

- Lograr que nuestras ciudades, playas y campos estén limpios, porque los residuos son manejados ambientalmente.
- Propiciar que las ciudades sean más humanas, menos congestionadas y contaminadas, cuestión que se verá reflejada en materia de contaminación visual.
- La normatividad y la gestión ambiental se caractericen por su eficiencia, eficacia, transparencia y servicio con calidad.

La nueva política ambiental de México está basada en seis pilares principales, que también constituyen las metas de esta administración en materia ambiental:

Integralidad. La nueva política ambiental va más allá de un enfoque puramente ecológico y considera que los recursos naturales deben de ser manejados en forma conjunta y coordinada.

Nueva gestión. El nuevo enfoque estratégico de la gestión ambiental consiste en sustituir el énfasis en la protección y conservación ambiental por el de revertir y restaurar la degradación de los ecosistemas.

El buen comportamiento de los usuarios del medio ambiente se logrará a través de la actualización y desarrollo de la normatividad ambiental que dará certidumbre a la sociedad de cómo se puede utilizar el medio ambiente.

Valoración de los recursos naturales. En la nueva política ambiental se promoverá que los usuarios de los recursos naturales y los servicios ambientales reconozcan su valor económico y social y sean usados en forma racional.

Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental. Bajo la nueva política ambiental, la ley se aplicará sin excepciones y se hará un combate irrestricto frente al crimen ambiental y la impunidad.

Participación social y rendición de cuentas. El ciudadano común tendrá acceso a la información que le permita conocer el estado del ambiente en el que vive y cómo éste afecta su bienestar. La gestión federal del sector ambiental podrá ser

evaluada por la ciudadanía mediante el uso de indicadores de desempeño ambiental.

La reforma legal que impulsará la SEMARNAT tiene varios objetivos, pero hay uno que señala la adopción los instrumentos legales existentes a las necesidades cambiantes de nuestro país.

Lo anterior implica que en cada región y ciudad del país los mexicanos podamos vivir en un ambiente libre de contaminación, haciendo un uso racional de los recursos naturales y aprovechándolos de manera sostenida.

3.6. Normas Oficiales Mexicanas.

La ley Federal de Metrología y Normalización define a las normas oficiales mexicanas de la siguiente manera:

“artículo 3° Para los efectos de esta ley se entiende por:

XI. Norma Oficial Mexicana: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes,... que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación”;

Las NOMs tendrán como finalidad establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo, entre los cuales se mencionan el ambiente o para la preservación de recursos naturales. También especifica la ley que pueden tener como finalidad las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales (artículo 40 de la Ley de Metrología y Normalización). En materia de contaminación visual, las

NOMs deberían tener un papel muy importante, pero hasta la fecha no se han emitido ninguna, que tenga por objeto la limitación de la contaminación visual.

Las NOMs deberán ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, debiendo notificarse al secretariado técnico de la Comisión Nacional de Normalización los resultados de la revisión, dentro de los 60 días naturales posteriores a la terminación del período quinquenal correspondiente. De no hacerse la notificación, las normas perderán su vigencia y las dependencias que las hubieren expedido deberán publicar su cancelación en el Diario Oficial de la Federación.

Edgar Baqueiro Rojas determina:

"En la terminología del derecho administrativo y en lo ecológico el concepto de norma se ha circunscrito a determinadas especificaciones que enmarcan ciertas cualidades, requisitos o estándares; ya sea para cosas, productos o conductas. Para distinguirlas de las normas jurídicas en su acepción general, se les denomina normas técnicas, normas comerciales o de calidad y también normas oficiales mexicanas....En la terminología ecológica son determinantes para fijar los niveles de eficacia y calidad de procesos y productos para que sean aceptados como no contaminantes."¹¹⁷

Anteriormente la LGEEPA señalaba en el artículo 36 la definición de las normas técnicas ecológicas:

"El conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría del Medio Ambiente que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente y además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia."

Las NOMs en materia ambiental serán emitidas para garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas y para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, que tengan por objeto; según el artículo 36 de la LGEEPA:

¹¹⁷ BAQUEIRO ROJAS, Edgar. *Op. Cit.*, p. 145.

"I.- Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos";

"II.- Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente";

"III.- Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable";

"IV.- Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y"

"V.- Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

La expedición y modificación de las NOMs en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; pero en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación. La contaminación visual, está inmersa dentro de la regulación ambiental, pero son las NOMs, las que deberían señalar los procedimientos o mecanismos para determinar, cuando sé esta en presencia de ella, o bien, los límites, y consecuencias que se puede tener al generarla.

CAPÍTULO IV PREVENCIÓNES Y SANCIONES RELATIVAS A LA CONTAMINACIÓN VISUAL

4.1. Facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

La SEMARNAT en sus atribuciones tiene la función de planear, instrumentar, evaluar las acciones que en el ámbito público y en materia de protección, preservación, restauración y desarrollo se realicen en las áreas verdes, áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, así como la coordinación de la investigación científica, monitoreo ambiental, capacitación y asesoría técnica que respecto a dichas áreas y sus elementos se lleven a cabo.

De acuerdo con lo señalado a lo largo de esta investigación, la SEMARNAT es la dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de vigilar todo lo relativo al ambiente, es por ello que en materia de contaminación visual, considero que esta facultada para elaborar los anteproyectos de NOMs en esta materia, y someterlos a los comités consultivos nacionales de normalización; estos a su vez con base en los anteproyectos que le presentaron, en un plazo que no excederá de 75 días naturales, formule observaciones.

Posteriormente la SEMARNAT, que es la dependencia que elaboró el anteproyecto de NOM, contestará fundadamente las observaciones presentadas por el Comité en un plazo no mayor de 30 días naturales contado a partir de la fecha en que le fueron presentadas y, en su caso, hará las modificaciones correspondientes, todo esto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 46 de la ley Federal de Metrología y Normalización.

A lo anteriormente expuesto, se debe agregar que existe un procedimiento a que deben sujetarse los proyectos de NOMs, cuestión que incumbe también a las referidas en materia de contaminación visual, que llegare a presentar la SEMARNAT.

En el caso de la contaminación visual, las NOMs que se presentaron tendrán que publicarse íntegramente en el DOF, para que dentro de los siguientes 60 días

naturales los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización correspondiente.

Al término de este plazo, el comité estudiará los comentarios recibidos y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales. Se vuelve hacer la publicación en el DOF de las respuestas a los comentarios recibidos, en cuestión de la contaminación visual, así como de las modificaciones al proyecto, cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de las NOMs y una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las NOMs serán expedidas por la SEMARNAT, en materia de contaminación visual y publicadas en el DOF; todo esto de acuerdo al artículo 47 de la Ley Federal de Metrología y Normalización.

La SEMARNAT al elaborar las NOMs relativas a la contaminación visual, tendrá que tomar en cuenta los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente.

En cuanto a lo anterior Raúl Brañes señala:

“Respecto a esta materia, la Ley General de Salud se limita a señalar que corresponde a la Secretaría de Salud “determinar los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente (artículo 118, fracción I)”¹¹⁸

Por lo anterior en materia de contaminación visual, se dispone en la LGEEPA en el multicitado artículo 155, que la SEMARNAT deberá tomar en cuenta la determinación que hubiera hecho la Secretaría de Salud de los valores de concentración máxima permisible de contaminantes.

De acuerdo con lo establecido en el precepto antes citado, todas las personas están obligadas a cumplir con los requisitos y límites de emisiones contaminantes, establecidos por las NOMs aplicables o las condiciones particulares que emita la SEMARNAT. A mi parecer queda comprendido dentro de esta prohibición, **la generación de contaminantes visuales.**

¹¹⁸ BRAÑES, Raúl. *Op. Cit.*, p.634.

También debe ser la SEMARNAT quien vigile que se lleven a cabo las acciones correctivas de sitios o zonas donde se declare la contaminación visual.

Las acciones llevadas a cabo deben garantizar dentro de los avances científicos y tecnológicos, que se tiene una metodología o técnica adecuada para corregir el problema que produce una afectación negativa.

La SEMARNAT es la dependencia a nivel federal que debe contar con los estudios para la prevención y control de la contaminación visual y la restauración de los recursos, y pueden existir dos formas para evitarla:

1. Alternativas de solución en caso de afectación al ambiente, incluyendo los factores económicos, de beneficio, ambientales y sociales;
2. Alternativas del proyecto de restauración y sus diversos efectos tanto positivos como negativos en el ambiente.

Una de las acciones a realizar por el estado mexicano vía la SEMARNAT es firmar convenios con los particulares, por ejemplo, con las empresas en materia de publicidad, para el mantenimiento de parques, camellones, puentes peatonales, entre otros, a cambio de permitir por un periodo determinado de tiempo, la colocación de anuncios, siendo estéticos y decorativos; facultad que sería beneficiosa, pues si el ser humano se desenvuelve en un ambiente limpio y armonizado su perspectiva cambia, así como su visión hacia la vida en sociedad.

En el ámbito local se han expedido una serie de disposiciones relativas a la contaminación visual como es el caso del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, el cual dispone entre otras cosas la regulación apropiada para prevenir y combatir la contaminación visual; se detallan las dimensiones, alturas y tiempo de vigencia de los anuncios; así como los mecanismos para obtener las autorizaciones y permisos necesarios. También prescribe las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento.

Una distinción que hace esta ley es lo referente al paisaje natural como el conjunto de características geológicas y geográficas que concurren en un territorio y el paisaje urbano como la imagen determinada por las características volumétricas y cromáticas de los edificios, espacios abiertos, accidentes topográficos, vegetación

de la Ciudad de México o de alguna parte de ella (artículo 2 del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal).

Esta distinción es importante ya que dentro de la definición de contaminación visual se encuentran como elementos la afectación al paisaje natural y al urbano. Esto lo debe tomar en consideración la SEMARNAT como un ejemplo claro de la urgencia de contar con disposiciones en el ámbito federal que regulen estos aspectos.

4.2. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

La PROFEPA es un órgano que vela por el acatamiento de las normas en materia ambiental, representa a la sociedad y ejerce acciones para la defensa de la naturaleza. Por ello, cuenta con la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación para la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental en materia de contaminación visual en fuentes y zonas de jurisdicción federal, el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias en materia de prevención y control de la contaminación e impacto ambiental por obras y actividades industriales.

Hace algunos años surgió un conflicto entre el gobierno de Estados Unidos de América (en adelante E.U.A.) y el mexicano y para los efectos de esta investigación señalaré la "Posición de la PROFEPA en el estudio preliminar regional sobre la visibilidad en el parque *Big Bend*."¹¹⁹

El Parque Nacional *Big Band* se encuentra en el Estado de Texas, E.U.A., a pocos kilómetros de la frontera con Coahuila, México. En 1993 comenzó la operación de la carboeléctrica "Carbón II" en el estado de Coahuila; inmediatamente después, el Gobierno de los E.U.A., a través de comunicaciones entre la Agencia para la Protección Ambiental (en adelante EPA) y la entonces Secretaría de Desarrollo

¹¹⁹ *Revista de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*. SEMARNAT, Año 6, febrero 2000. *Posición de la PROFEPA ante el estudio preliminar de la visibilidad en el Parque Nacional Big Bend*. pp. 1-28.

Social (en adelante SEDESOL), manifestó su inquietud sobre una supuesta afectación a la visibilidad en dicho parque, argumentando que debido a la dirección que seguían los vientos en la zona, los humos y gases producidos por dicha carboeléctrica, se desplazan hacia el noroeste de Coahuila invadiendo el parque.

En una reunión celebrada en Ensenada, Baja California en octubre de 1993, entre la Administradora de la EPA, Sra. Carol Browner y el entonces Secretario de SEDESOL, Luis Donald Colosio, ambos países se comprometieron a identificar las fuentes específicas responsables de la pérdida de visibilidad en el *Big Bend*, y así, resolver el problema de manera definitiva para lo que se creó un grupo de trabajo binacional que se encargará de investigar el problema.

Después de varios años de investigación, trabajo conjunto, y producción de reportes y estudios, la parte mexicana del Grupo demostró que la pérdida de visibilidad en el parque no se debía a las emisiones de la carboeléctrica mexicana, sino a las plantas industriales texanas. Ambos países acordaron realizar un estudio cuya fase preliminar consistió en la toma de muestras durante 35 días, entre septiembre y octubre de 1996, con nueve equipos de monitoreo en México y diez en Texas.

Las muestras fueron analizadas en la Universidad de Davis, California, entre diciembre de 1996 y febrero de 1997 se acordó programar un segundo estudio que permita tener mayor representatividad en los resultados que se persiguen sobre esta problemática.

En la actualidad no se ha resuelto, esta situación, es por ello, que se observa la importancia de la PROFEPA en materia de contaminación visual, que aunque es un órgano de la SEMARNAT, tiene facultades propias que le permiten resolver los conflictos que se presente en esta materia. Pero a la par con esta idea se hace indispensable el establecimiento de la normatividad específica, que prevea las soluciones a los problemas, es decir, un apartado concreto que disponga lo relativo a la contaminación visual.

4.3. Fuentes emisoras de la contaminación visual.

La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Nuevo León¹²⁰, señala de manera específica a la contaminación visual, definiéndola en el artículo 5 fracción V:

“CONTAMINACIÓN VISUAL: Desorden producido por desperdicios en áreas públicas incluyendo mal manejo de grabados en edificios, casas, etc., anuncios publicitarios en número excesivo o mal colocados que obstruyen la visibilidad o que alteran la fisonomía de la arquitectura urbana o la naturaleza y que por consecuencia de ello, ocasionen molestias, distracciones o perjuicios a la comunidad;”

Una vez que dicho reglamento se ocupa de la contaminación visual en su definición, se establece que con el fin de atenuar o mitigar la misma y salvaguardar el paisaje natural y urbano, se prohíbe la instalación de anuncios panorámicos, espectaculares, de carteleras, electrónicos y unipolares en el Cerro de la Silla, la Sierra Madre Oriental, la Sierra de las Mitras, la Loma Larga, en el Cerro del Topo Chico, el cauce o en los márgenes del Río Santa Catarina, en la Gran Plaza y su área colindante y en el derecho de vía de la Carretera Nacional en su tramo del Arroyo Elizondó hasta el límite municipal con Santiago, Nuevo León (artículo 87).

De lo analizado de este reglamento, se desprende que habrá ciertas áreas que estarán protegidas de los efectos negativos, que la contaminación visual pudiera producir.

Sin embargo hay ciertas características que pueden determinar las principales causas de contaminación visual como las siguientes:

- Exceso en vías públicas de avisos publicitarios e informativos (luminosos o no);

¹²⁰ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 26 de junio de 1989.

- Nuevas edificaciones o distorsiones en paisajes naturales que afectan o generan problemas ecológicos (se alejan algunas especies y se rompe el equilibrio ecológico);
- Basureros que afectan a la salud, malogran el paisaje y que incluso pueden alejar al turismo.

Virginia Castro especialista en publicidad de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Buxadé Representante de la Asociación Mexicana de Publicidad Exterior exponen lo siguiente:

"La capital mexicana, una de las urbes más pobladas del mundo, víctima de una aguda contaminación ambiental y por la que circulan diariamente 3,5 millones de vehículos, está invadida también ahora por enormes anuncios publicitarios".

"La ciudad de México, de casi 10 millones de habitantes y epicentro de una zona metropolitana en la que residen 20 millones de personas, concentra la quinta parte de los 40.000 anuncios de publicidad exterior existentes en el país."

"Saturan la ciudad y se convierten en un desorden que genera contaminación visual, además, en contradicción con lo establecido por la legislación vigente, los enormes anuncios se ubican principalmente en las mayores y más congestionadas arterias de tránsito vehicular, como el Periférico, que la circunda."

"Las vías rápidas son las que más tienen anuncios espectaculares, y la legislación también especifica que debe haber una distancia mínima de 100 metros entre cada espectacular, que en muchos casos no se respeta. Hay anuncios que están prácticamente a una distancia de cinco o 10 metros. "Representantes del sector publicitario, como Juan Buxadé, de la Asociación Mexicana de Publicidad Exterior, alegan que los anuncios no son una fuente de contaminación visual y critican a ley que les limita los espacios. los anuncios espectaculares, por los que se paga en promedio 5,000 pesos al mes."¹²¹

¹²¹ www.terra.com.mx/noticias/nota/20000304/095914.htm. Fuente Reuters/8:52 hrs, Virginia Castro especialista en publicidad de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Buxadé Representante de la Asociación Mexicana de Publicidad Exterior.

Cuestión en la que no estoy de acuerdo en virtud de que solo se ve la problemática ambiental, como una cuestión de normatividad inaplicable y de provechos económicos para un sector, sin tomar en cuenta los efectos en el ambiente y los seres humanos

De acuerdo con lo anterior se ha llegado a una saturación tal, que ya no se respetan las normas que existen en la materia, por eso es necesario la expedición de un reglamento en el ámbito federal, que regule todo lo relacionado con la contaminación visual. Además que algunas ciudades de nuestro país han registrado un auge de contaminación visual

Una polémica se desató hace un par de años, cuando por fuertes vientos y mala colocación, muchos anuncios exteriores volaron por los aires o se derrumbaron, causando daños a casas y automóviles. Hubo entonces la amenaza de retirar todos aquellos que no cumplieran mínimas condiciones de seguridad.

4.4. Medidas preventivas en cuanto a la Contaminación visual.

Actualmente, el problema de la saturación y contaminación visuales son vistos como graves, la realidad nos muestra que nos encontramos en un caos en el que la autoridad debe hacer cumplir y aplicar la reglamentación sin violentar garantías individuales

Por lo anterior, es necesario establecer una serie de medidas tendientes a evitar los efectos negativos de la contaminación visual. La SEMARNAT de acuerdo con lo investigado, a través de los órganos con que cuenta, debe estar facultada para establecer disposiciones y medidas anticipadas para evitar que se presente la contaminación visual.

Ma. del Carmen Carmona Lara determina:

“Se puede determinar cuál es el daño que genera este tipo de contaminación; sin embargo, estamos frente a la forma clásica de aplicación del principio de precautoriedad que consagra la Declaración de Río y que señala”:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades.

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente. Es decir no se necesita la certeza científica ni probar la relación causa efecto; basta con que genere molestia para que las autoridades encargadas tomen las medidas para enfrentar los problemas sociales que generan este tipo de contaminación."¹²²

La legislación local ha permitido que algunas entidades federativas hayan llevado a la normatividad estatal, el tema de la contaminación visual, específicamente lo han hecho en materia de anuncios publicitarios, por ejemplo los siguientes:

a)Reglamento de Anuncios para el Municipio de Bénito Juárez, Quintana Roo¹²³, que establece una serie de reglas en cuanto a los anuncios publicitarios, pero específicamente señala en el considerando que entre los objetivos se encuentra la regularización y control del crecimiento urbano, así como regular una adecuada ubicación y especificaciones de los anuncios que se encuentran dentro del municipio.

La contaminación visual de la ciudad de Cancún se debe a la proliferación de señalamientos de identificación de los comercios, la diversidad de materiales utilizados en la elaboración de los mismos, así como en el uso indiscriminado de sistemas de iluminación y de colorido de los anuncios, lo que ha propiciado que en la ciudad se coloque un sinnúmero de anuncios que no son acordes con la infraestructura urbana de Cancún.

Por falta de una disposición expresa se invaden con diversos anuncios comerciales gran cantidad de espacios en la ciudad, siendo estos de diferentes dimensiones y coloridos, lo cual contribuye a incrementar la contaminación visual de los habitantes y turistas.

Como se puede observar en el Municipio de Cancún, se están preocupando por evitar y en gran medida prevenir la contaminación visual.

¹²² CARMONA LARA, María del Carmen. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Comentada. UNAM, México, 2003, pp. 645-651.

¹²³ Publicado en el Periódico Oficial el 21 de julio de 1995. Consultado en la siguiente pagina electrónica desarrollourbanocancun.gob.mx.

b) El Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal señala algunas prohibiciones en materia de anuncios, particularmente la tala o poda de árboles y la afectación de áreas naturales protegidas, anuncios que hagan referencia al maltrato y sacrificio de animales, la instalación de anuncios panorámicos en la vía pública, el daño a las instalaciones del equipamiento y mobiliario urbanos, la utilización de materiales que puedan ocasionar un daño ambiental, así como la colocación de anuncios que hagan referencia a señalamientos oficiales o que con su instalación obstruyan su visibilidad, así mismo, encontramos disposiciones que protejan la salud de los habitantes del Distrito Federal al prohibir la colocación de anuncios que publiciten bebidas alcohólicas y cigarros a una distancia menor de 300 metros de cualquier escuela hasta el nivel medio superior. En esta misma área encontramos la prohibición de instalar anuncios panorámicos fuera de las zonas autorizadas y en una distancia menor a la fijada por el mismo Reglamento. (artículos 56-57).

Cabe señalar una serie de líneas de acción como las siguientes:

1. Realizar la evaluación del impacto ambiental de estas obras o actividades.
2. Supervisar durante el desarrollo de las obras o actividades que la ejecución de estas se sujeten a los términos prescritos para evitar la contaminación visual.

La prevención de la contaminación visual debe estar presente en la política ambiental, ya que su presencia genera molestias a los seres humanos y también al ambiente. Entre las medidas preventivas que se pueden aplicar sugiero las siguientes:

- Permiso para la instalación de ciertos elementos como anuncios, basureros, casas habitacionales entre otros;

- La instalación de elementos que pudieran generar contaminación visual, deberán instalarse a una distancia que se determine como apropiada, por ejemplo en el caso de las áreas naturales protegidas;
- Evitar toda proliferación de anuncios panorámicos en zonas históricas, arqueológicas, artísticas, a menos de que se encuentren en los límites establecidos;
- No se debe permitir la instalación de cualquier elemento que pueda distraer la visibilidad de las personas, por ejemplo, imágenes en movimiento a través de medios mecánicos, electrónicos, proyección óptica en vías primarias;
- La fijación de cualquier elemento en árboles, cerros, rocas, bordes de ríos, presas, lomas, laderas, bosques, lagos o canales, entre otros;
- Evitar cualquier colocación de publicidad que promueva el sacrificio o maltrato de animales;
- La utilización de materiales corrosivos o considerados como peligrosos por la legislación aplicable y que puedan contaminar visualmente el ambiente;
- No se permitirá obstruir con cualquier elemento en forma total o parcial las ventanas o puertas de las edificaciones, entre otras.

4.5. Acciones de utilidad Pública

La utilidad debe ser entendida como el provecho que se puede recibir de algún objeto, pero al calificarla de pública, ese beneficio debe ser a favor de la colectividad.

El jurista De Pina, entorno a la utilidad pública menciona:

"Recibe la calificación de pública la utilidad que, directa o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto represente un bien común de la naturaleza material o moral."¹²⁴

¹²⁴ PINA DE, Rafael. Diccionario de Derecho, 27 ed., Editorial Porrúa, México, 1999, p. 378.

De lo anterior resulta que la LGEEPA dispone una serie de actividades, que permiten directa o indirectamente, que la colectividad se beneficie. Razón por lo cual dentro de esas prioridades, se debe de incluir la contaminación ambiental.

4.6. Sanciones

El artículo 155 de la LGEEPA establece la prohibición de generar la contaminación visual cuando se rebase NOMs establecidas por la SEMARNAT, es por ello que cuando se de incumplimiento a este precepto, se impondrán las sanciones necesarias.

Este precepto no establece cuales son las sanciones que se aplicarán, pero de manera general si se mencionan, razón por lo cual propondremos algunas medidas para evitar la contaminación visual.

Primeramente los propietarios de fuentes que generen cualquier tipo de contaminación visual, deberán estar obligados a instalar mecanismos para recuperación y disminución de los elementos que la generan. La autoridad podrá dictar medidas de seguridad preventivas o correctivas para evitar riesgos y daños que se puedan causar.

Algunas de las medidas que se pueden tomar son:

- I. Ordenar el mantenimiento de la actividad que se realice;
- II. Suspender la construcción o estructura de que se trate si no se cumplen con los requisitos establecidos, y
- III. Retirar a costa del propietario, aquello que genere contaminación visual.

El titular de la actividad que se realice, no será violentado en su esfera de derechos, debiendo ejecutar la medida de seguridad dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de la notificación de la autoridad. En caso de no hacerlo la autoridad procederá a retirar aquello que deterioro el ambiente, con cargo al propietario del anuncio.

Tratándose de sanciones que se deriven de la ausencia de licencia, permiso o cualquier otro documento, que lo acredite como autorizado, el titular será responsable de los daños generados.

En caso de producir una o varias infracciones a las disposiciones relativas a la contaminación visual pueden ser sancionadas con las medidas siguientes:

- I. Multa;
- II. Revocación de la licencia, permiso o permiso publicitario, según sea el caso.

Como ya quedo señalado en el capítulo tercero, también para la aplicación de sanciones en cuanto a la contaminación visual, se observará la gravedad de la infracción cometida, la reincidencia del infractor, los costos de inversión de la actividad, los daños o perjuicios causados a terceros, el grado de afectación al interés público, el incumplimiento de las condiciones fijadas en la licencia, permiso o permiso que se les hubiese otorgado, según sea el caso, el ocultamiento deliberado de la infracción y las circunstancias en que ésta se haya llevado a cabo.

Las sanciones pueden consistir en multas, que traen aparejado un importe económico, que se determinará de acuerdo con la infracción.

Es necesario la revocación de los permisos, licencias, o cualquier otro documento otorgado en materia de contaminación visual, en los casos siguientes:

- Si la actividad autorizada se realiza o instala en sitio distinto del autorizado;
- En caso de reincidencia de infracción a cualquier disposición en materia de contaminación visual,
- Cuando no se efectúen los trabajos de conservación y mantenimiento de las actividades, dentro del plazo que se le haya señalado para la realización de los mismos;
- Cuando no se respeten las distancias y medidas señaladas para evitar la contaminación visual,
- Cuando se utilicen para fines distintos a los autorizados;
- Cuando haya concluido su vigencia;
- Cuando por motivo de la instalación de esa actividad, se ponga en peligro la integridad física de las personas;
- Cuando los datos o documentos proporcionados por el solicitante resulten falsos, o se haya conducido con dolo o mala fe, y

- Cuando se hayan modificado las condiciones estructurales, sin haber obtenido la autorización correspondiente.

El procedimiento de revocación, se llevará de acuerdo con lo establecido en la ley federal de procedimiento administrativo.

De conformidad con lo previsto en Ley federal de procedimiento administrativo, procede el recurso de revisión contra de los actos administrativos que dicten las autoridades federales competentes.

Por ejemplo en ámbito local, el ya mencionado Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, clasifica a las sanciones en proporción a la disposición violentada por lo que encontraremos multas que vayan desde los 10 hasta los 1000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, sin dejar de lado las revocaciones de la licencia, permiso o permiso publicitario, según (artículo 117). De esta forma se pretende desinsentivar el uso de anuncios panorámicos que sean instalados en forma clandestina violentando toda la legislación existente y produciendo contaminación visual.

PROPUESTAS

Primera. De acuerdo con los cambios que ha tenido el país en su situación económica y poblacional, han surgido problemas sociales que deben solucionarse, por ello la realidad del país exige, la congruencia de las leyes con la problemática actual en materias como el ambiente, que propongan soluciones. Debido a lo anterior propongo la expedición de un Reglamento para prevenir, controlar y sancionar la contaminación visual.

Segunda. Su nombre podría ser Reglamento para prevenir, controlar y sancionar la contaminación visual, por primera vez se establecería un medio que trate de acabar con la incertidumbre que actualmente deviene de la falta de un ordenamiento basado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en cuanto a la contaminación visual.

Tercera. Dicho Reglamento debería ser aplicable en todo el territorio nacional y de observancia general, teniendo por objeto cumplir con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en todo lo que se refiera y le sea aplicable a la contaminación visual.

Cuarta. El Reglamento establecería una definición de la contaminación visual, cuales son sus causas, prevenciones, sanciones y los límites permisibles para generarla.

Quinta. Correspondería a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la aplicación del Reglamento antes citado y colaborarían con ella de forma coordinada la Secretaría de Salud y la Secretaría de Turismo, entre otras.

Sexta. En el ámbito federal la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales será la dependencia encargada de vigilar que no se genere la contaminación visual, esto lo hará a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente,

siendo está último la encargada de contar con una dirección que estudie estos asuntos.

Séptima. El objetivo inmediato de esta Dirección sería el determinar:

1. Los principales problemas que generan la contaminación visual y establecer sus causas, efectos y en particular, las sanciones;
2. El procedimiento a seguir en materia de contaminación visual, donde se señalarán:
 - a) Los principios generales establecidos en la LGEEPA, que se tengan que observar, para después llevarlos al campo de la contaminación visual.
 - b) Las técnicas que se seguirán para iniciar y concluir los casos que se presente en esta materia.

Octava. La Dirección podría tener entre sus atribuciones:

1. Expedir Normas Oficiales Mexicanas en materia de contaminación visual.
2. Vigilar que las fuentes generadoras de contaminación visual den cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas;
3. Inspeccionar que los cartelones, mantas, anuncios y demás formas de contaminación visual cuenten con las normas de elaboración y colocación correspondientes, para así proteger el paisaje natural y artificial;
4. Llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades a ejecutarse dentro del territorio nacional, que puedan generar desequilibrio ecológico o daños al ambiente, respecto a contaminación visual.

CONCLUSIONES

Primera. En nuestro país existen una serie de disposiciones jurídicas que sirven como antecedente de la actual legislación ambiental. Existieron normas que no tienen relación con la protección del ambiente, pero son consideradas importantes ya que generan efectos ambientales, posteriormente se expidieron normas protectoras de algunos elementos ambientales o para proteger el ambiente de algunas actividades, hasta llegar a la legislación que establece principios relacionados con la protección del ambiente como un todo.

Segunda. La contaminación visual puede entenderse como el cambio o desequilibrio del paisaje, ya sea natural o artificial, que afecta las condiciones de vida y las funciones vitales de los seres vivos.

Tercera. La contaminación visual constituye una contravención, al derecho a un ambiente adecuado, ya que genera efectos negativos en la apreciación de la naturaleza y en el actuar del ser humano; es por ello que se hace necesario, una regulación adecuada, para poder ejercer nuestro derecho y saber ante que órgano y porque interponerlo.

Cuarta. El artículo 3° de la Constitución Federal señala que la educación impartida por el estado atenderá, entre otros elementos, al aprovechamiento de los recursos del país; cuestión relevante para el conocimiento de nuevos tópicos, como es el caso de la contaminación visual.

Quinta. En México se dio un giro a la perspectiva normativa del ambiente, razón por lo cual se reconoce que la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 significó un paso importante en el desarrollo de la legislación ambiental de nuestro país, sin embargo, casi ocho años después de la vigencia de dicha norma, nuevas demandas de la sociedad hicieron necesario incorporar a este ordenamiento diversas modificaciones,

reformando algunos preceptos de la norma antes citada, entre los cuales destaca la contaminación visual; que constituye una verdadera innovación en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1996.

Sexta. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente otorga a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la función de planear la política ecológica, promover el cuidado, la vigilancia y la promoción de toda la actividad relacionada con la protección del ambiente.

Séptima. Lo relativo a la contaminación visual está señalado en el capítulo octavo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y lleva por título *Ruido y vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual*, cuestión que a mi parecer es incorrecta ya que se podría regular en un apartado específico y no en forma conjunta.

Octava. Existen normas que establecen la contaminación visual, como es el caso del artículo 155 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, regulando esta afectación al ambiente de manera prohibitiva, sin señalar los mecanismos para prevenirla y sancionarla. Es por ello que una manera de resolver este tipo contaminación, ha sido a través de regulaciones o disposiciones aisladas.

Novena. Según el precepto ante citado de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente está prohibida la generación de contaminación visual, en cuanto rebase los límites máximos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mismas que aún no se han expedido.

Décima. Las autoridades federales y locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes, es por ello que en materia de

contaminación visual, se establecerá la aplicación de las medidas que dispongan los instrumentos jurídicos, para lo cual la Federación, habrá de coordinarse, con los órganos relacionados con la materia, como dependencias y entidades paraestatales de la federación, el gobierno del Distrito Federal, así como los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Decimoprimer. Habrá que crear una normatividad dedicada a determinar las actividades que puedan causar alteración del paisaje y de los recursos naturales, es decir, que provoquen ruptura del paisaje y otros factores considerados como agresión visual y cualesquiera otras situaciones de contaminación visual que afecten la salud mental, física y la seguridad de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.
- BAQUEIRIO ROJAS, Edgar. Introducción al Derecho Ecológico. Editorial Oxford University, México, 2001.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 5ª ed., Editorial De Palma, Buenos Aires, 1999.
- BRAÑES, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. 2ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- CARMONA LARA, Maria del Carmen. Derechos en relación con el medio ambiente. UNAM, México, 2000.
- DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo I. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, 1963.
- FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. Manual de Derecho Ambiental Chileno. Editorial Jurídica de Chile, 2001.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1990.
- GONZALEZ MARQUEZ, José Juan et al. “Introducción al Derecho Ambiental Mexicano”. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1999.
- MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. 3er y 4º cursos, 3ª ed., Oxford, México, 2001.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
- SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Derecho Ambiental. Editorial Porrúa, México, 2001.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 20ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997.
- WAGNER, Travis. Contaminación, causas y efectos. Editorial Gernika, México, 1996.

CARMONA LARA, Maria del Carmen. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Comentada. UNAM, México, 2003.

MANCILLA Y MEJIA, Ma. Elena. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Editorial Oxford University, México, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Editorial Oxford University Press, México, 1998.

LEGISLACIÓN

a) Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ediciones Delma, México, 2003.
- Ley General de Educación, Editorial PAC, México, 2003.
- Ley General de Salud, 16ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 11ª ed., Editorial ISEF, México, 2003.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, 11ª ed., Editorial ISEF, México, 2003.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 11ª ed., Editorial ISEF, México, 2003.
- Ley de Planeación, 11ª ed., Editorial ISEF, México, 2003.
- Ley de Metrología y Normalización, Editorial PAC, México, 2003.
- Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, DOF 21 de enero 2003.
- Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, 16ª ed., Editorial Porrúa, México, 2003.
- Ley Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado el 26 de junio de 1989.
- Reglamento de Anuncios Publicitarios para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de agosto del 2003.
- Reglamento de Anuncios para el Municipio de Bénito Juárez, Quintana Roo, Periódico Oficial el 21 de julio de 1995.

b) Internacional

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1972.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

JURISPRUDENCIA

- Autoridades Administrativas. Están obligadas a citar las disposiciones legales que funden su competencia. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 111, tesis 165, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."
- Clausura prevista como sanción por infracciones administrativas a leyes. no es violatoria del artículo 21 constitucional. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Junio de 1997 Tesis: P. XCII/97 Página: 142 Materia: Administrativa, Constitucional.
- Equilibrio ecológico y protección al ambiente. el artículo 170, fracción i, de la ley general relativa, que faculta a la autoridad administrativa para imponer una clausura temporal, parcial o total, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 constitucional. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de mayo del 2000, aprobó, con el número LXXXV/2000, la tesis aislada que antecede.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- ALLABY, MICHAEL. Diccionario del Medio Ambiente. Ediciones Pirámide, Madrid, 1984.
- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 20ª ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1981.
- COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 5ª ed., Editorial De Palma, Buenos Aires, 1993.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Vol. VI, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1982.
- GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo Perrot. Tomo III. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1980.

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
- MARTINEZ CORTINAS, Rafael. Diccionario Enciclopédico. Editorial Planeta, Barcelona, 1980.
- MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Tomo 3, 2ª ed., Editorial Oxford University, México, 2001.
- PINA DE, Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed., Editorial Espasa, Madrid, 2001.

OTROS DOCUMENTOS

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Programa Sectorial de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

a) Hemerografía

NAVA ESCUDERO, Cesar. Bien Común y Gobierno. Año 6, Núm. 72, Noviembre 2000. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. *Indicadores y retos para el desarrollo urbano sustentable*.

Revista de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. SEMARNAT, Año 6, febrero 2000. *Posición de la PROFEPA ante el estudio preliminar de la visibilidad en el Parque Nacional Big Bend*.

b) Páginas electrónicas

- www.desarrollourbanocancún.gob.mx
- www.terra.com.mx/noticias/nota/20000304/095914.htm. Fuente Reuters/8:52 hrs, Virginia Castro especialista en publicidad de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Buxadé Representante de la Asociación Mexicana de Publicidad Exterior.