



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE
SANCIONES ADMINISTRATIVAS, IMPUESTAS EN EL
PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN INDUSTRIAL,
INSTAURADO POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE PÉREZ HERNÁNDEZ**

**ASESOR :
LIC. JOSÉ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

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.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

MARÍA HERNÁNDEZ

JUAN NICOLAS PÉREZ DE LA ROSA

Por su fortaleza y apoyo en todos estos años.

A MIS HERMANOS:

JUAN CARLOS, YANNET, ARACELI, HOLGA, VERÓNICA, JAVIER, ROSARIO

Por su apoyo y respeto.

A MI HIJO:

JORGE YAIR SOTO ROJAS

Por su amor incondicional

A MIS TIOS:

GABINO PÉREZ DE LA ROSA, JUAN HERNÁNDEZ, EMIGDIO HERNÁNDEZ, DIEGO

HERNÁNDEZ CRUZ, LUCIA PINEDA ARREOLA.

Por su apoyo y comprensión.

A MIS AMIGOS:

*JAVIER, ISMAEL, FERNANDO, MANUEL, EFRAIN, MARTÍN, RAQUEL, ENRIQUE,
CONCEPCIÓN, ALFONSO, MELQUÍADES, ALBERTO, ROSENDA, HÉCTOR, ELIZABET,*

CARLOS, LUIS MANUEL, FERNANDO.

Por su estimación y apoyo.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES NACIONALES DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL

1.1	CONCEPTOS PRELIMINARES.....	4
1.1.1.	Ambiente.....	5
1.1.2.	Ecología.....	5
1.1.3.	Derecho Ambiental y Derecho Ecológico.....	6
1.2.	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELEVANTES EN MATERIA DE DERECHO AMBIENTAL.....	8
1.2.1.	Cumbre de Estocolmo.....	9
1.2.2.	Conferencia de Río de Janeiro, Brasil.....	12
1.2.3.	Programa 21.....	13
1.2.4.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	15
1.2.5.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Acuerdos paralelos en Materia Ambiental y Laboral.....	16
1.2.6.	Ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.....	18
1.3.	ANTECEDENTES NACIONALES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL.....	19
1.3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	19
1.3.2.	Ley de Conservación del Suelo y Agua.....	25
1.3.3.	Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.....	26
1.3.4.	Ley Federal de Protección al Ambiente.....	28
1.3.5.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiente.....	29
1.3.6.	Normas Técnicas Ecológicas.....	31

1.3.7. Normas Oficiales Mexicanas.....	32
--	----

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN INDUSTRIAL CONFORME A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

2.1. LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	34
2.1.1. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.....	34
2.1.2. Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interior del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	39
2.1.3. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	43
2.1.4. Facultades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	44
2.1.5. Competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	45
2.1.6. Estructura de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.....	48
2.2. EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA INDUSTRIAL.....	50
2.2.1. El Procedimiento.....	50
2.2.2. El Procedimiento Administrativo.....	51
2.2.3. Inspección y Vigilancia Industrial.....	55
2.2.3.1. Orden de Inspección.....	58
2.2.3.2. Visita de Inspección.....	59
2.2.3.3. El Acta de Inspección.....	62
2.2.3.4. Calificación del Acta de Inspección.....	63
2.2.3.5. Emplazamiento.....	64
2.2.3.5.1. Notificación de Emplazamiento.....	66
2.3. PRUEBAS Y ALEGATOS.....	68
2.3.1. Pruebas.....	68
2.3.2. Ofrecimiento de Pruebas.....	68
2.3.3. Aspectos Particulares del Ofrecimiento de Pruebas.....	70

2.3.3.1. La Confesional.....	71
2.3.3.2. La Pericial.....	72
2.3.3.3. La Testimonial.....	73
2.3.3.4. Las Documentales.....	75
2.3.3.5. La Inspección Ocular.....	76
2.3.3.6. La Presuncional.....	77
2.3.3.7. Opiniones e Informes.....	77
2.4. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA ADMISIÓN DE PRUEBAS.....	78
2.5. ALEGATOS.....	80
2.5.1. Momento Procedimental para la Expresión de Alegatos.....	80
2.5.2. Declinación del Derecho a Expresar Alegatos.....	81
2.6. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.....	81
2.6.1. Naturaleza de la Resolución.....	81
2.6.2. Plazo para Resolver.....	82
2.6.3. Formalidades y Contenido de la Resolución.....	83
2.6.4. Notificación de la Resolución.....	89

CAPÍTULO III

DETERMINACIÓN DE SANCIONES

3.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONFORME AL ARTÍCULO 171 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.....	91
3.2. CRITERIOS A CONSIDERAR PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.....	99

CAPÍTULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

4.1. CONSIDERACIONES A LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	105
--	-----

4.2. PROPUESTA PARA UNA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.....	118
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	128
LEGISLACIÓN.....	132

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CFP.- Código Federal Penal

CFPC.- Código Federal de Procedimientos Civiles

D.O.F.- Diario Oficial de la Federación

GATT.- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio

LFPA.- Ley Federal de Protección al Ambiente

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

OCDE.- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

PROFEPA.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

TLC.- Tratado de Libre Comercio

TLCN.- Tratado de Libre Comercio para América del Norte

INTRODUCCIÓN

Una de las principales causas de contaminación del aire, suelo y agua en la zona metropolitana de la ciudad de México, es la industria; ante tal problema el gobierno federal, como parte de una política ambiental, ha implementado programas tendientes a contrarrestar dichos efectos, dentro de los cuales se encuentran la programación de visitas de inspección y vigilancia en materia industrial, estas últimas a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), como órgano deconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

La Procuraduría al ser la encargada de imponer las sanciones administrativas respecto de infracciones cometidas en materia ambiental; a efecto de llevar a cabo sus atribuciones, deberá establecer un método que le permita hacer una valoración de las irregularidades cometidas en materia de inspección industrial, lo cual será reflejado en una debida fundamentación y motivación de las sanciones administrativas impuestas como resultado del procedimiento de inspección y vigilancia industrial, regulado por la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente.

Así nos encontramos ante el problema de poder diagnosticar adecuadamente las irregularidades que pueden producir daños al ambiente, las consecuencias que ocasionan en el medio ambiente, la salud pública y cuáles son los costos de restauración del proceso o recurso afectado. Esta falta de información y métodos, impide dejar o responsabilizar, justamente, a los infractores.

Considerando que el ambiente, es un conjunto de elementos físicos, biológicos, sociales, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en que vive, determinando su forma, su carácter, su comportamiento y su supervivencia. En términos más claros, el ambiente será el

sistema constituido por el ser humano, la flora, fauna, suelo, aire y agua. Atendiendo el modelo de desarrollo, el ambiente puede entenderse como: fuente de recursos naturales, flujo de materiales hacia las actividades humanas y receptor de desechos. Del párrafo anterior se desprende que el ambiente es una combinación compleja entre lo natural y lo social, lo que obliga a realizar una valoración del daño ambiental más allá de las consecuencias sobre el medio natural.

El daño ambiental es una acción o actividad que produce una alteración desfavorable en el medio natural. Esta acción provoca un cambio en la condición de los recursos afectados, pasando de un estado de conservación a otro más deteriorado. Por lo anterior, es pertinente realizar la valoración del daño que se haya ocasionado con tal acción u omisión, para lo cual se pretende en menor escala y que a la vez sea representativa del daño causado al ambiente, tomar elementos a considerar en los modelos utilizados en los estudios de impacto ambiental y un cálculo de los gastos que por gestión o remediación se tendrían que erogar a causa de dicha irregularidad, lo que nos permitirá acercarnos a una valoración justa de la irregularidad y por consiguiente, poder imponer una sanción administrativa acorde con la misma.

Hay una diversidad de acciones que provocan alteraciones en el ambiente, que pueden afectar uno o más recursos a la vez, de modo que al evaluar los impactos generados es necesario establecer la diversidad de recursos afectados así como las características de los mismos que se han visto deteriorados.

Asimismo, el presente trabajo tiene por objeto, elaborar una alternativa, a efecto de llevar una debida valoración de las irregularidades u omisiones cometidas respecto de la normatividad ambiental, con la finalidad de fundamentar y motivar las sanciones administrativas a imponer, en los procedimientos administrativos iniciados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, lo que se traducirá en un beneficio hacia el gobernado.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES NACIONALES DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Los precedentes que hablan sobre la preservación de medio ambiente en México, se encuentran en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, toda vez que contemplaba el aprovechamiento de los recursos naturales para su debida distribución y conservación. A su vez fue emitida la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946 que hasta hoy en día sigue vigente, la que a pesar de no tratar propiamente sobre la protección al ambiente, si consideraba su conservación en cuanto a la materia agraria. Es Así como la legislación mexicana e instrumentos internacionales que se han celebrado en la materia, han visto evolucionar la legislación ambiental en las leyes que se han emitido al efecto, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1.1. CONCEPTOS PRELIMINARES

Los problemas ambientales que han alcanzado en nuestros días una notable percepción nacional y aspectos inquietantes que hacen aflorar las consecuencias, que ya se advierten, con relación a la contaminación del suelo, aire y agua, como parte del medio ambiente que nos rodea.

Como fenómeno social la problemática ambiental ha sido asumido por el gobierno en décadas relativamente recientes. Recién a mediados del siglo se ha formado una conciencia general del problema y se ha hecho una valoración cuantitativa para su protección y preservación, al crearse instrumentos jurídicos de derecho positivo, como lo es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Caza, Ley de Flora y Fauna Silvestre y Ley General de Manejo Integral de residuos, así como la Secretaría del Medio Ambiente y

Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología.

1.1.1. AMBIENTE

La palabra ambiente proviene del latín: *Ambiēns-entis*, que rodea; para Ramón Martín Mateo: "El ambiente.- Incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas: en definitiva es el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra".¹

Raúl Brañes nos dice que: "La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente a todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez, se presentan como sistemas."²

En cuanto a lo expuesto diremos que ambiente es el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre, que permiten la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

1.1.2. ECOLOGÍA

Por lo que hace a la palabra ecología, esta proviene del griego *oiko* que significa casa y *logía* como parte de la biología que estudia las relaciones entre los organismos vivos y el medio en que viven.

Lucio Cabrera A., refiere que: "En 1866 Ernest Haeckel utilizó por primera vez la palabra ecología que pasó de zoología para designar la investigación que tiene

¹ Mateo Ramón, Martín. Cf. Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, España, 1977, p. 79.

² Brañes, Raúl. Cf. Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Universo Veintiuno, México, 1987, p. 19.

por objeto el conjunto de relaciones de las especies vegetales y animales con su medio ambiente, orgánico e inorgánico.”³

Ecología por lo tanto se puede entender como una rama de la ciencia llamada biología, que estudia el modo de vivir de los hombres y demás seres vivos, y de los elementos que requieren para su existencia, transformación y desarrollo como son agua, aire y suelo, esto es, el ambiente natural en el que subsisten.

1.1.3. DERECHO AMBIENTAL Y DERECHO ECOLÓGICO

Las obras que hablan de una nueva disciplina como lo es el derecho ambiental, inician por definir el objeto de dicha disciplina, y esto se intenta mediante una definición que trate de describirla, por lo que así Raúl Brañes nos dice en su libro *Manual de Derecho Ecológico*, que el derecho ambiental es: “El conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.⁴

Martín Mateo R. nos dice que es difícil llegar a una definición de derecho ambiental y derecho ecológico, como la que trata de definir al derecho ecológico del autor Nero en su obra *Introducao Ao Direito Ecológico*, que es: “El conjunto de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos informados por principios apropiados que tienen por fin la disciplina de comportamientos relacionados con el medio y con el ambiente”.⁵

³ Cabrera Acevedo, Lucio, Cf. Derecho de Protección al Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas serie de estudios doctrinales 59 UNAM, México, 1981, p. 48.

⁴ Brañes, Raúl, Cf. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2ª ed., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 29.

⁵ Cf. Mateo Ramón, Martín. Op. Cit. p. 72.

María del Carmen Carmona Lara, considera al derecho ecológico como: "Un conjunto de normas que no necesariamente tienen que poseer las características de normas jurídicas, en el sentido clásico del término de derecho positivo, ya que una gran parte de la normatividad ecológica cae en un espacio de no-regulación estatal y que tiene como origen, en algunas ocasiones, a la autoridad científica y tecnológica, y en otras su validez la determina una serie de usos y costumbres que se han arraigado en la cotidianidad de las formas de convivencia humana. Es decir, el derecho ecológico tendría un objeto más amplio e implicaciones más allá de lo estrictamente jurídico; mientras que el derecho ambiental podría ser la rama del derecho que tiene por objeto la regulación de la relación del hombre con su medio".⁶

Lucio Cabrera, hace la observación: "Cabe advertir que la ecología comprende la protección del medio ambiente sólo como uno de sus varios capítulos, pues su contenido es mucho más amplio. Por eso, entre otras razones la expresión "derecho ecológico" no parece correcta, ya que en tal caso debiera abarcar otros muchos temas, pues la contaminación del ambiente es sólo uno de los varios que estudia la ecología."⁷

Asimismo Carmona Lara, agrega: "Que los principios que fundamentan al derecho ecológico son de diferente índole, ya que en ocasiones encuentran su explicación como defensa de la salud humana, en otras su fundamento en el derecho de preservar a las futuras generaciones de un sustento para su supervivencia, y en otras se considera el derecho de supervivencia como especie."⁸

Como lo refieren los autores que hemos citado, es difícil establecer una definición que contemple lo que es el derecho ambiental y el ecológico, dado que se deberán considerar las acciones naturales o provocadas por el hombre, que influyen

⁶ Carmona Lara, Ma. del Carmen. Cf. Derecho Ecológico. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1991, pp. 8, 9.

⁷ Cf. Cabrera Acevedo, Lucio. Op. Cit. p. 49.

⁸ Cf. Carmona Lara, Ma. del Carmen, Op. Cit. p. 25.

en el medio ambiente; por lo que así podemos definirlos a grandes rasgos como el conjunto de normas jurídicas de derecho positivo, dirigidas a regular la interacción entre el hombre y el ambiente, considerando su preservación y explotación equilibrada.

1.2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELEVANTES EN MATERIA DE DERECHO AMBIENTAL.

Los primeros en darse cuenta de la necesidad de legislar sobre materia ambiental son los países desarrollados o en vías de desarrollo, debido a su evolución tecnológica e industrial, lo que trajo como consecuencia que se atendieran las necesidades de los mercados y comercio, que al cuidado y preservación de los recursos naturales y el control sobre la contaminación ambiental, dando preferencia a la economía que al ambiente.

Por ello es que los países de primer mundo o más desarrollados en sus procesos industriales y a raíz de sus experiencias en cuanto a lo que es la contaminación y degradación del medio ambiente, son los que se han visto primeramente en la necesidad de legislar en materia ambiental, para revertir los efectos negativos de la contaminación, el deterioro de los recursos naturales y la eliminación de especies se relacionan fatalmente con el crecimiento económico; los mercados no valoran los costos de la degradación ambiental ni eliminación de los recursos bióticos, dado que la finalidad es el crecimiento económico sin importar el costo del mismo.

Al respecto Martín Mateo R., comenta: "A este derecho corresponde el correlativo deber de los hombres y los Estados de no destruir el medio ambiente, de tal suerte que las generaciones por venir puedan gozar la vida con un mínimo de calidad."⁹

⁹ Cf. Mateo Ramón, Martín, Op. Cit. p. 97.

1.2.1. CUMBRE DE ESTOCOLMO

El 16 de junio de 1972, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en la ciudad de Estocolmo Suecia. Dicha reunión, obtuvo tres logros importantes. A) La declaración sobre el Medio Humano; Un Plan de Acción para el Medio Humano, basado en cinco áreas aprobadas previamente por el Comité Preparatorio; Asentamientos humanos; administración de recursos ambientales; contaminantes de significación internacional; educación, entretenimiento e información; desarrollo y medio ambiente; y c) La recomendación del establecimiento del Consejo de Administración para los programas relativos al Medio Humano.

Francisco V. Murray, comenta que: "Dichos logros aunados al de la celebración del 5 de junio, como "Día Internacional del medio". Los cuales fueron acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y dieron origen a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en la ciudad de Nairobi, Kenia."¹⁰

Particularmente, dicha cumbre estableció una serie de principios que proponen la adopción de nuevos instrumentos de política ambiental, que luego serían incorporados en las legislaciones ambientales de varios países del mundo: "El cuadro número 1 muestra los principios contenidos en la Declaración de Estocolmo y el número 2 algunos de los países que dictaran legislaciones tanto con antelación como con posterioridad a dicha cumbre."¹¹

¹⁰ Vizcaino Murray, Francisco. Cf. La Contaminación en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 39,40.

¹¹ Gozáles Marquez, José Juan. Cf. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 2ª ed., UAM Azcapotzalco, México, 1999, pp. 28-30.

Cuadro 1	
Principios de la Declaración de Estocolmo	
Aspectos de que deben ocuparse las legislaciones nacionales	Principios
Derecho a un medio ambiente adecuado y no-discriminación	Principio 1
Responsabilidad intergeneracional	Principio 2
Desarrollo sustentable	Principios 3, 4, 5, 8 y 13
Prevención del daño ambiental	Principio 6 y 7
Deber de cooperar	Principios 9, 10, 10, 11 y 12
Planificación del desarrollo	Principios 14, 15 y 17
Planificación del crecimiento demográfico	Principios 15, 16 y 24
Deber de poner la ciencia al servicio de la sociedad	Principio 18
Deber de usar la educación e investigación como instrumentos de política ambiental	Principio 19 y 20
Derecho a la información	Principio 19 segunda parte
Derecho soberano de los estados a explotar sus propios recursos	Principios 21 y 23
Reparación del daño	Principio 22
Deber de evitar la proliferación de armas nucleares	Principio 26
Deber de conservar el ambiente	Principio 25

Cuadro 2

Países que promulgaron legislaciones propiamente ambientales después de la celebración de la Conferencia de Estocolmo en 1972 y hasta antes de la celebración de la Cumbre de Río, en 1992

<i>País</i>	<i>Legislación</i>	<i>Año</i>
Estados Unidos	Ley Nacional de Política Ambiental	1970
México	Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación	1971
Colombia	Código Nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente	1974
Canadá	Ley sobre evaluación ambiental del estado de Ontario	1976
Francia	Ley sobre protección de la naturaleza	1976
Venezuela	Ley Orgánica del Ambiente	1976
Guyana	Constitución Política	1980
Cuba	Ley de Protección al Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales	1981
Brasil	Ley que dispone sobre la política nacional del medio ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación de otras providencias	1981
Guatemala	Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	1982
México	Ley Federal de Protección a Ambiente	1982
Venezuela	Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio	1983
México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	1988
Perú	Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales	1990
Jamaica	Ley de Conservación de los Recursos Naturales	1991
Argentina	Ley núm. 24.040 sobre compuestos químicos	1992
Argentina	Ley 24.051 sobre residuos peligrosos	1992
Bolivia	Ley General del Medio Ambiente	1992
Venezuela	Ley penal del Ambiente	1992

1.2.2. LA CONFERENCIA DE RÍO DE JANEIRO, BRASIL

José Juan González Marques, en su obra de Introducción al Estudio de Derecho Ambiental, nos dice que durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, el 14 de junio de 1992, fueron aprobados cuatro documentos que hablaban sobre lo que es la preservación y cuidado del medio ambiente, y consideraban la agenda 21, que no propiamente era una convención:

I.- La agenda 21, que no es propiamente una Convención, en los términos del Tratado de Viena, sino un plan de acción a nivel mundial de los 179 países que participaron en ella;

II.- La declaración de Río, que contiene 27 principios los cuales en su mayoría significan para los estados signatarios el compromiso de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho interno;

III.- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que implica compromisos de los Estados tendientes a lograr la estabilización de las concentraciones de gases efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropógenas en el sistema climático, lo cual también significa la incorporación de instrumentos jurídicos tendientes a tal propósito a los derechos nacionales y,

IV.- El cambio sobre la Diversidad Biológica que persigue al múltiple propósito de: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, así como la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; lo que implica para los países signatarios el compromiso de adecuar sus legislaciones sobre el particular."¹²

¹² Cf. González Marques, José Juan. Op. Cit. p. 42.

Dicha conferencia en sí, tuvo como fin establecer compromisos con los signatarios, de introducir ciertos instrumentos de política ambiental en su derecho interno; un convenio sobre Cambio Climático; El cambio sobre la Diversidad Biológica que persigue al múltiple propósito de: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes; lo cual vino a influir en las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicadas en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1996, que como aspecto esencial establece una política en materia de desarrollo sustentable.

1.2.3. PROGRAMA 21

Dicho programa marco el establecimiento de un marco jurídico y reglamento eficaz. Aprobado en su 19ª sesión plenaria por resolución del 1 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 1992.

La agenda tuvo como objetivo general, el que: "Consiste en promover de conformidad con las condiciones particulares de cada país, la integración de las políticas de medio ambiente y desarrollo mediante la formulación de leyes, reglamentos, instrumentos y mecanismos coercitivos adecuados a nivel nacional, estatal, provincial y local. Habida cuenta de que los países determinarán sus propias prioridades de conformidad con sus necesidades y planes, políticas y programas nacionales y, en los casos en que proceda, regionales, se proponen los objetivos siguientes:

- a) Difundir la información sobre innovaciones jurídicas y reglamentarias eficaces en la esfera de medio ambiente y el desarrollo, con inclusión de instrumentos de carácter coercitivo e incentivos al cumplimiento, para fomentar su mayor utilización y su adopción a los planos nacional, estatal, provincial y local;

- b) Prestar asistencia a los países que la soliciten para modernizar y fortalecer el marco legislativo y reglamentario por el que se rija el desarrollo sostenible, teniendo debidamente en cuenta los valores sociales y las infraestructuras locales;
- c) Alentar la formulación y ejecución de programas nacionales, estatales, provinciales y locales que evalúen y promuevan el cumplimiento de las leyes y respondan en forma adecuada al incumplimiento.

Como ACTIVIDADES:

- a) Aumento de la efectividad de las leyes y los Reglamentos
- b) Establecimiento de procedimientos judiciales y administrativos
- c) Suministro de información jurídica y servicios de apoyo
- d) Establecimiento de una red de cooperación en derecho del desarrollo sostenible.
- e) Elaboración de programas nacionales eficaces para el examen y el cumplimiento de leyes nacionales, estatales, provinciales y locales sobre medio ambiente y desarrollo.
- f) Vigilancia a nivel nacional de las actividades jurídicas que complementan los instrumentos internacionales.”¹³

“Y como medidas de EJECUCIÓN:

- a) Financiación y evaluación de los costos.
- b) Medios científicos y tecnológicos.
- c) Desarrollo de los recursos humanos.
- d) Fortalecimiento de la capacidad jurídica e institucionalidad.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo, Derecho Ambiental Internacional. Cf. Documentos básicos seleccionados para un desarrollo sobre derecho y política ambiental, Santiago, Chile, 1993, pp 21 – 25.

Los criterios o disposiciones de la agenda para los países, no son de carácter obligatorio, pero sin embargo algunos países las integran en su legislación ambiental, como es el caso de México.”¹⁴

1.2.4. TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

José J. González Marques, comenta en su libro *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*, que: “El 1° de enero de 1994, entro en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norte América, signado entre México, Estados Unidos y Canadá.”¹⁵ A con el fin de fin de promover el crecimiento económico entre dicha naciones, mediante la expansión de comercio en sus fronteras y de la inversión mutua en los territorios de dichos países, en el cual juega un papel preponderantemente la relación entre la liberación de comercio entre los mismos y la protección y conservación del ambiente. “Cuatro son los principios que a este respecto se contienen en el TLC.

I.- En caso de incompatibilidad entre las previsiones del Tratado de Libre Comercio y las de otros convenios o tratados internacionales en materia ambiental, deben prevalecer estos últimos. (CITES; Protocolo de Montreal; Convenio de Basilea; Convenio de la Paz).

II.- Las partes, a través de mecanismos de normalización, pueden adoptar, mantener o aplicar cualquier medida referente a la seguridad a la protección de la salud humana, animal o vegetal, del ambiente o del consumidor, determinando los niveles de protección que consideren adecuados para ello; sin embargo, podrán trabajar en forma conjunta para fortalecer, a través de tales mecanismos, el nivel de protección del ambiente, tratando de hacer compatibles, en el mayor grado posible sus respectivas medidas, sin reducir sus niveles de seguridad de protección.

¹⁴ Cf. Banco Interamericano de Desarrollo, *Derecho Ambiental Internacional*. Op. Cit. pp 24,25.

¹⁵ Cf. González Márquez, José Juan. Op. Cit. pp. 44,45.

III.- Las partes se comprometen a no reducir ni flexibilizar su normatividad ambiental con el propósito de atraer inversiones, pudiendo consultarse ellas sobre el cumplimiento de esta premisa. En virtud de ello, el Tratado especifica que las partes podrán emprender las acciones necesarias para protección al ambiente, de conformidad con las disposiciones que en materia de inversión establece el propio instrumento.

IV.- Se reitera la facultad que corresponde a cada uno de los países contratantes para adoptar las medidas que afecten al comercio, cuando ello lo fundamenten en la necesidad de proteger intereses como la moral pública, la seguridad nacional, la vida y la salud humana, animal y vegetal, los terceros nacionales, o para conservar los recursos naturales renovables y no renovables."¹⁶

1.2.5. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, ACUERDOS PARALELOS EN MATERIA AMBIENTAL Y LABORAL

Adicionalmente, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de para América del Norte (TLCAN), fue condicionada a la firma de dos acuerdos paralelos, uno denominado de Cooperación Ambiental y otro de Cooperación Laboral.

Es así como la materia ambiental tuvo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un papel importante para su celebración; por lo que al respecto María del C. Carmona Lara, comenta que: "Fue debido a tres asuntos en materia ambiental, que fueron de interés en las negociaciones del tratado debido a la presión de grupos ambientalistas, o bien, a conflictos ya existentes entre las partes de la negociación y estos fueron.

I.- La aprobación de la vía rápida que generó una controversia judicial por una

¹⁶ Cf. González Márquez, José Juan. Op. Cit. pp. 44,45.

demanda planteada por los grupos ambientalistas norteamericanos que consideraban que era necesario aprobar al TLCAN con un estudio de impacto ambiental aplicando la *National Environmental Policy Act*.

II.- El embargo atunero que los Estados Unidos habían impuesto a México en la aplicación de una ley nacional de protección de mamíferos marinos y el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT.

III.- La decisión de considerar que eran necesarios los denominados acuerdos paralelos entre los que está el ambiental y el laboral para salvar la negociación general del TLCAN, que parecía que se encontraba seriamente amenazada por no existir acuerdos en esa materia dentro del texto del tratado."¹⁷

Asimismo agrega González Marques, que el acuerdo paralelo en materia ambiental establece una serie de compromisos para México que implican nuevamente, la obligación de incorporar a su derecho interno nuevos instrumentos de política ambiental al lado de los ya contemplados por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, tales como: "Las promesas de cumplimiento voluntario, las auditorías ambientales, la difusión de la información ambiental y el derecho a obtener información sobre el medio ambiente, la responsabilidad por el daño ambiental y la legitimación en juicio."¹⁸

En la instrumentación de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, la materia ambiental tuvo un peso preponderante y se considero uno de los puntos más importantes de las mismas. El principio de desarrollo sustentable aparece como uno de los objetivos del tratado en su preámbulo. Ahora la aplicación del derecho ambiental en México tiene un referente

¹⁷ Carmona Lara, Ma. Del Carmen. Cf., Derechos en Relación con el Medio Ambiente, Cámara de Diputados LVIII Legislatura-UNAM, México, 2002, pp. 48,49.

¹⁸ Cf. González Marques, José Juan. Op. Cit. p. 45.

internacional, que le permite contemplar en su legislación conceptos sobre protección al ambiente, acorde con los criterios manejados a nivel internacional, perfeccionando así su legislación.

1.2.6. INGRESO DE MÉXICO A LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

El 5 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los documentos acerca de la convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), constituida el 3 de septiembre de 1961, integrada por 25 miembros; sus objetivos son promover el crecimiento económico, ayudar a los países menos desarrollados dentro y fuera de ella, e impulsar el incremento del comercio mundial.

“La OCDE cuenta con un programa ambiental, (Comité Ambiental) formado en 1970, en el cual los estados miembros analizan las políticas ambientales de sus miembros, hacen propuestas para evaluar e impulsar la calidad ambiental, como lo son los principios de:

- La Recomendación del Consejo sobre los principios guías concernientes a los aspectos económicos de las políticas ambientales (26 de mayo de 1972).
- La Recomendación del Consejo sobre la aplicación del principio “contaminador pagador” en caso de contaminación accidental (7 de julio de 1989)
- La Recomendación del Consejo sobre el uso de instrumentos económicos en la política ambiental (31 de junio de 1991).”¹⁹

¹⁹ Cf. González Marques, José Juan. Op. Cit. pp. 46-49.

En consecuencia, al ingresar México a la OCDE, se vinculó al seguimiento de las recomendaciones que la misma ha emitido, sobre todo en lo referente a la incorporación de instrumentos económicos de política ambiental.

1.3. ANTECEDENTES NACIONALES DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

La legislación mexicana que antecede a la legislación ambiental propiamente dicha era de carácter sectorial y que el fundamento constitucional de conservación era de carácter puramente formal, lo que puede explicar los índices del deterioro del ambiente a los que ha llegado nuestro país.

1.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 133 Constitucional dispone que la constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Lo cual viene a establecer las reglas básicas del sistema jurídico mexicano.

Al lado de dicha disposición Constitucional, existen otras que están dispersas en la misma y que se refieren a ciertos elementos ambientales o a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, como las tierras y las aguas, los mares, etc.

El contenido del artículo 27 constitucional de 1917, en su redacción contempla tres principios relevantes en materia ambiental, siendo uno de ellos El contenido en el texto:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y

tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”

Disponiendo que la propiedad privada existente sobre esos bienes quedó vinculada a la propiedad que la nación mexicana tuvo y tiene sobre los mismos y con base en el cual pudo y puede constituir a su respecto la propiedad de los particulares.

Un segundo principio se basa en que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”, estableciendo de esa manera que los atributos propios del dominio privado pueden ser limitados por razones de interés público, mediante expropiación y refiriéndose a todos los bienes que pueden ser materia de dominio privado o público.

Un tercer principio es aquel que establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho “de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación...” “... con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para... evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”, lo que quiere decir que la nación no sólo por causa de utilidad pública puede llevar a cabo una expropiación, sino también cuando se vean amenazados por grave deterioro o sobre explotación los elementos naturales susceptibles de apropiación y en su caso dictará las medidas necesarias para evitar la destrucción.

Con lo anteriormente expuesto, queda claro, que desde ese entonces a pesar de la época en que fueron emanadas las normas constitucionales referidas a la materia ambiental, se tenía una visión de las reglas sobre la protección de los recursos naturales.

Una segunda base constitucional se refiere a la prevención y control de la contaminación ambiental, referido a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos.

Así a finales de los años de 1959 y 1960, predominaba la idea de que la protección al ambiente tenía que ver exclusivamente con el peligro de la contaminación, hecho vinculado con los problemas ambientales de las sociedades industrializadas, que eran de contaminación. Este problema también se había hecho presente en México, de ahí que el mismo debiera tratarse mediante un instrumento jurídico que realzará los criterios en materia ambiental contenidos en la Constitución mexicana, sobre protección y preservación de los recursos naturales existentes en nuestro país.

En consecuencia de lo antes expuesto se expidió la Ley Federal para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental y el 6 de julio de 1971 fue reformada la constitución en su artículo 73 fracción XVI, en cuanto a las atribuciones del Consejo de Salubridad General, a efecto de adoptar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Quedando de esa manera fundamentada la idea de preservación y control de la contaminación ambiental, en la constitución política mexicana, al rezar dicha reforma:

“Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”

Felipe Tena R. citado por Raúl Brañes, comenta que: “Las materias de salubridad que aparecen mencionadas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional son materias federales. Por consiguiente, entendemos que al pasar a ser mencionadas la prevención y control de la contaminación ambiental en ese

precepto, se transformaron constitucionalmente en una materia federal y, por lo tanto quedó fuera de las atribuciones de cada estado la facultad de legislar sobre la misma materia...”²⁰

Por lo que de esa manera fue federalizada la materia ambiental, lo cual no obstante dejó limitada la acción de los estados para legislar en la materia.

La reforma de 1971, fue omisa, en proporcionarle a la Ley Federal para Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, el fundamento constitucional adecuado, dado que se hacía referencia a la prevención y control de la contaminación desde el punto de vista de la salud humana y no a la contaminación ambiental en general.

Dicha Ley contenía algo más que medidas de salubridad general, toda vez que su artículo 1° disponía que ella y sus reglamentos regirían la prevención y el control de la contaminación en general.

El diciembre de 1983 fue reformado el artículo 25 Constitucional, incorporando explícitamente a la constitución la idea de protección del ambiente en su conjunto por medio de la expresión cuidado del medio ambiente, quedando de la siguiente forma el texto del párrafo sexto del nuevo artículo 25 constitucional:

“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 modalidades que dicte el interés público y a uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

Esta reforma no se refiere solo a las limitaciones que puede imponer el estado a la propiedad privada, sino que va más allá, al disponer que también así el

²⁰ Raúl Brañez. Cf. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica. México, 1994. P. 76.

quehacer de las empresas o sus actividades quedará limitada, a las modalidades que dicte el interés público, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

No obstante las reformas antes referidas, por lo que hace a la materia ambiental, aún no se encontraba totalmente claro el sentido autónomo que debería de adoptar la materia ambiental, sino hasta el 10 de agosto de 1987, que fueron reformados los artículos 27 y 73 fracción XXIX, inciso G) de la Constitución, para dar fundamento a un marco legal para la materia ecológica.

El artículo 27 fue reformado para incluir el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX-G, para establecer como facultad del Congreso de la Unión la de expedir leyes que establezcan la concurrencia 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, quedando textualmente redactados dichos artículos de la siguiente forma:

"Art. 27. – "... 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 el 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; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento

de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad... ”.

“Art. 73. Fracc. XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico”.

Por lo que así queda incorpora al texto del artículo 27 constitucional, la idea de que como consecuencia del derecho que la nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se dictaría las medidas necesarias, entre otras, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Con dicha reforma pasó a formar parte de la constitución el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente, entendida en el sentido de una protección integral del mismo.

Así es como se desarrolla el fundamento constitucional del sistema jurídico mexicano en materia ambiental, partiendo de principios sobre protección y preservación de los recursos naturales, contemplados en el artículo 27 constitucional desde 1917; de las reformas de 1971 al artículo 73 fracción XVI que otorgaron facultades al Consejo de Salubridad General, para dictar medidas a efecto de prevenir y combatir la contaminación ambiental, hasta las hechas en 1987 al actual artículo 73 fracción XXIX-G, que otorga facultades al Congreso de la Unión para dictar 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, a efecto de desprender la autonomía de la preservación y cuidado al medio ambiente, que ejercía la Federación, por lo que ahora no sólo le compete a la

misma, sino que ahora ya son participes de dicha tarea los Estados y los Municipios en sus respectivas competencias.

1.3.2. LEY DE CONSERVACION DEL SUELO Y AGUA

Carmona Lara en su libro intitulado Derecho Ecológico, comenta: "Podemos decir que son antecedentes importantes en materia legislativa todos los ordenamientos relacionados con las aguas, el uso y tenencia de la tierra, los bosques, la fauna, la pesca, cuestiones sanitarias, de urbanismo relativas a las costas, a la industria; en general, las materias que se relacionan con aspectos ambientales."²¹

Destacan dentro de estos ordenamientos la Ley de Conservación del Suelo y Agua, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946. "Aunque dicha ley parece haber perdido toda importancia, el hecho es que, formalmente está vigente."²² Como podemos ver en su contenido, su objeto es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas básicos para la agricultura nacional y su observancia queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional de Irrigación. Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y su reglamento, los ejidos, la propiedad agrícola privada y los terrenos nacionales.

La ley contempla en su artículo 9° los requisitos necesarios para la creación de los "Distritos de Conservación del Suelo" y en su diverso 11 menciona las medidas que se requieren para su organización. Estas medidas abarcan "todos los estudios, investigaciones, experimentaciones y demostraciones necesarias para determinar los mejores métodos para conservar los recursos de suelo y aguas, entre los que se incluirán los indispensables para tratar de evitar o cambiar los métodos y

²¹ Cf. Carmona Lara, Ma. del Carmen. Derecho Ecológico. Op. Cit. p. 47.

²² Cf. Brañes, Raúl. Op. Cit. pp. 268, 269.

procedimientos de cultivo que aceleran la erosión, estableciendo los más adecuados entre los que se comprenden trabajos de ingeniería para construir terrazas, presas, diques, bordos; la utilización de cultivos en fajas, en contorno; métodos adecuados de riego, de re-vegetación con árboles y pastos; rotación de cultivos, control de escurrimiento; cambio de uso de subsuelo; control de torrenteras y en general, todas las medidas que la mejor técnica aconseje dentro de nuestro medio social y económico.

La ley dispone en su artículo 15, que el "ejecutivo federal podrá adquirir o expropiar, en su caso, los terrenos estrictamente necesarios para el establecimiento de viveros, fajas forestales, formación de lagunas permanentes, estaciones experimentales, o para el establecimiento de reservas nacionales de conservación."

1.3.3. LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL

La primera ley en materia ecológica que existió en México fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, promulgada el 12 de marzo de 1971 y publicada el 23 de marzo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

En su obra *Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Carmona Lara comenta con relación a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 12 de marzo de 1971: "Es importante aclarar que el fundamento constitucional de esta disposición apareció en la reforma del 6 de julio de 1971 específicamente, en la adición a la fracción XVI del artículo 73, que incluía dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General, dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental."²³

²³ Carmona Lara, Ma. del Carmen. Cf. *Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. UAM, México, 1992. p. 22.

Esto indica que dicha ley fue durante algún tiempo anticonstitucional y carente de fundamento legal, sin embargo no había motivo alguno para negarse a obedecer las disposiciones del Estado en materia ambiental, debido a que la solución de este problema fue y sigue siendo de interés social, ya que el Gobierno y la sociedad deben establecer y cumplir con el desarrollo sustentable que propicie la evaluación del nivel de vida y preserve los recursos naturales.

Esta ley se expidió por el Congreso de la Unión, ante la necesidad de contar con un instrumento jurídico que regulara los problemas de generación, evaluación, prevención y control de la contaminación la cual ya era considerada como una amenaza a la salud pública y causante de la destrucción de los sistemas ecológicos. Lo más importante de la creación de esta ley, fue tratar de controlar la contaminación, pero sin afectar la economía y desarrollo del país.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, quedó a cargo en cuanto a su aplicación a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, además de que la misma dio fundamento a los Reglamentos de:

- 1.- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos.
- 2.- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.
- 3.- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental trataba de mejorar, conservar y restaurar el medio ambiente, así como la prohibición de descargar sustancias que alteraran los ecosistemas y dañaran el medio ambiente.

1.3.4. LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982, vino a derogar a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, quedando a cargo en cuanto a su aplicación a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General.

Esta ley contenía 78 artículos y tres transitorios, contaba con trece capítulos: referidos a Disposiciones Generales; De la Protección Atmosférica; De la Protección de las Aguas; De la Protección del Medio Marino; De la Protección de los Suelos; De la Protección del Ambiente por Efectos de Energía Térmica, Ruido y Vibraciones; De la Protección de los Alimentos y Bebidas por Efectos del Medio Ambiente; De la Protección al Ambiente por Efectos de Radiaciones Ionizantes; De la Inspección y Vigilancia; De las Medidas de Seguridad y sanciones; Del Recurso de Inconformidad; De la Acción Popular y De los Delitos.

El artículo 1° de la Ley Federal de Protección al Ambiente estableció:

"Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan."

El objeto de la Ley Federal de Protección al Ambiente fue la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran; y en otro sentido a la preservación y control de los contaminantes y las causas reales que los originan. Sin embargo dicha ley contra la denominación y la propia definición de su objeto permitían entender, no cambió muchos las cosas.

La Ley Federal de Protección al Ambiente estableció algunas disposiciones que regulaban la protección del ambiente en su conjunto, fue claro que el tema dominante en la Ley continuó siendo la contaminación ambiental, como que la mayor parte de sus 78 artículos regularon precisamente esa tema.

Por lo que dicha conservó, aunque aumentándola, 'a estructura de la Ley Federal de Protección al Ambiente Contra la Contaminación Ambiental, e incluso reprodujo una parte importante de sus preceptos, a veces en forma literal y sin ningún sentido.

1.3.5. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

En el período de Gobierno 1982-1988, se realizaron importantes aportaciones al marco jurídico-ecológico del país, debido a las reformas constitucionales de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, y a la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y entrada en vigor a partir del 1° de marzo del mismo año.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente abrogó a Ley Federal de Protección al Ambiente, en el momento de su expedición estaba integrada por 194 disposiciones permanentes contenidas en seis Títulos: Disposiciones generales, áreas naturales protegidas, aprovechamiento racional de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social, y medidas de control y de seguridad y sanciones.

Durante casi una década la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), rigió sin sufrir alteraciones en su contenido. Esta situación se modificó a raíz de la expedición de un decreto que reformó, adicionó y derogó 161 de sus 194 artículos y 60 adiciones en diversas partes de la Ley,

publicado en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1996, dichas reformas comenta Raúl Brañes, en su obra *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, segunda edición: "Estuvieron encaminadas a redistribuir la competencia en materia ambiental entre los tres órdenes de gobierno, adecuar los instrumentos existentes para la política ambiental e incorporar otros, regular la diversidad biológica, modificar algunos aspectos de las normas sobre contaminación ambiental, ampliar los espacios para la participación social y reglamentar el derecho a la información ambiental y estudiar las disposiciones existentes sobre procedimientos de inspección, vigilancia y aplicación de sanciones, incluidas las normas sobre recurso de revisión y denuncia popular."²⁴

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha dado fundamento a 5 Reglamentos sobre:

- 1.- Impacto Ambiental. Publicado en el D.O.F. 30.05.00.
- 2.- Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera. Publicado en el D.O.F. 25.11.88.
- 3.- Residuos Peligrosos. Publicado en el D.O.F. 25.11.88.
- 4.- Contaminación originada por Emisión de Ruido. Publicado en el D.O.F. 06.12.82.
- 5.- Contaminación generada por los Vehículos Automotores que circulan en el Distrito Federal, Municipios y su zona conurbada. Publicado en el D.O.F. 25.11.88.

Gabriel Quadri de la Torre y Luis R. Sánchez Cataño, señalan en su obra, que: "La protección de la calidad del aire, es uno de los criterios fundamentales que dieron origen a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente."²⁵

²⁴ Cf. Brañes, Raul. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. 2° ed. Op. Cit. p. 110.

²⁵ Quadri de la Torre, Gabriel y Sánchez Cataño, Luis R. Cf. *La Ciudad de México y la Contaminación Atmosférica*. Limusa, México, 1992, p. 171.

Carmona Lara, en su Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, agrega que: "La ley es el inicio de una nueva tendencia, y dentro del derecho administrativo mexicano es un ordenamiento que debe aplicarse con el auxilio, conocimiento y articulación de otros ordenamientos que alimentan sus principios, como lo son: La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (antes Ley Forestal); Ley de Pesca; Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal de Caza, etc."²⁶

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se complementa con los diversos ordenamientos vigentes que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales, y requiere de la coordinación de diversas dependencias del gobierno para la mejor aplicación de la normatividad ambiental.

1.3.6. NORMAS TÉCNICAS ECOLÓGICAS

A las normas técnicas ecológicas se encontraba encomendada la determinación de los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; es decir, las normas técnicas determinaban hasta donde la actividad perturbadora de la conducta humana puede ser soportada por dichos bienes sin alterar su equilibrio. Estas normas tenían como finalidad la protección a la salud, la preservación de la vegetación y la fauna, así como la prevención de daños al bienestar en general.

Respecto de las normas de emisión se presentaron avances importantes con la promulgación de las normas técnicas ecológicas, toda vez que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, podría determinar y en su caso imponer sanciones administrativas respecto del grado en que se hubieran rebasado los límites máximos de las mismas.

²⁶ Cf. Carmona Lara, María del Carmen. Op cit. p. 28.

1.3.7. NORMAS OFICIALES MEXICANAS

Con la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de julio de 1992, que abroga la Ley sobre Metrología y Normalización, publicada el 26 de enero de 1988, establece que quedan abrogadas todas las normas técnicas ecológicas a las que me referí con anterioridad, para darles el nuevo nombre de Normas Oficiales Mexicanas.

Esta ley tiene como objeto fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas, así como establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de dichas normas por las dependencias de la administración pública federal.

El artículo 3º fracción XI de esta ley establece que, se entenderá por: Fracción XI.- Normas Oficiales Mexicanas: las que expidan las dependencias competentes, de carácter obligatorio sujetándose a lo dispuesto en esta ley y cuyas finalidades se establecen en el artículo 40.

El artículo 40 fracción X de la citada ley señala que las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

“X.- 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 Tercero Transitorio.- La vigencia de las normas especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, en las materias a que se refiere esta ley, que hayan sido expedidas por las dependencias de la

administración pública federal con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, no podrán exceder de 15 meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Artículo Quinto Transitorio.- Las normas oficiales mexicanas de carácter voluntario que hayan sido expedidas con anticipación a la entrada en vigor de esta ley quedarán vigentes. Dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la ley, la Secretaría podrá expedir normas mexicanas en las áreas no cubiertas por organismos nacionales de normalización. Las normas mexicanas que expida la Secretaría en los términos del presente artículo, deberán distinguirse de las expedidas por los organismos nacionales de normalización.

Por lo anterior, las Normas Técnicas Ecológicas serán Normas Oficiales Mexicanas de conformidad con la nueva Ley de Metrología y Normalización y a excepción de las expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de conformidad con el Acuerdo por el cual se reforma la nomenclatura de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la ratificación de las mismas previa a su revisión quinquenal, que dice:

“UNICO.- Se reforma la nomenclatura de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales identificadas con las siglas “ECOL” y “RECNAT” identificándose en lo sucesivo bajo las siglas “SEMARNAT”; conservando las primeras su número de identificación y año de expedición. Por lo que respecta a las normas oficiales mexicanas identificadas con las siglas RECNAT, se modifica en algunos casos el número de identificación; conservando de igual forma el año de expedición identificándose con un asterisco las que se ratifican previa a su revisión quinquenal como se anotan a continuación: NOM-085-SEMARNAT-1994 *(NOM-085-ECOL-1994) D.O.F. 2-DICIEMBRE-1994.”

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCIÓN INDUSTRIAL CONFORME A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

El procedimiento administrativo contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico, tiene como finalidad además de hacer cumplir las leyes que en la materia de emitan, la de asegurar al sujeto de la normatividad ambiental, la garantía de audiencia, hecho que se ve confirmado con la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al disponer la misma los lineamientos a los que se deben de someter todos aquellos procedimientos administrativos, que causen molestias al gobernado.

2.1. LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es a quien se le han delegado las funciones de vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de protección al ambiente, las cuales comprenden la emisión de resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos y la determinación e imposición de las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Por lo que en ese tenor es pertinente describir como es que la Procuraduría a adquirido dichas facultades.

2.1.1. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

En 1992 el Congreso de la Unión aprobó reformas y derogaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 25 de mayo de 1992. Posteriormente se expidió el Reglamento Interior de la nueva Secretaría el 4 de junio de 1992, que vino a suprimir a la Subsecretaría de Ecología y creó al Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la misma Secretaría, con plena autonomía técnica y administrativa, Raúl Brañes nos dice que : "El instituto fue dotado de facultades técnicas administrativas y la Procuraduría de facultades de control y atención de demandas ciudadanas."²⁷

El artículo 2° del referido Reglamento estableció que para el desahogo de las atribuciones que le fueron concedidas a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia ambiental, que la Secretaría contaría con el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como unidades administrativas desconcentradas.

Por lo tanto al **Instituto Nacional de Ecología** y la **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**, les fue asignada la competencia para ejecutar y vigilar la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

Lo anterior en razón de que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión.

A su vez el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que existen dos clases de administración pública la centralizada y la paraestatal.

La administración pública **centralizada** la integran:

²⁷ Cf. Brañes, Raúl. Op. Cit. p. 152.

- La Presidencia de la República
- Las Secretarías de Estado y
- Los Departamentos Administrativos

La administración pública **paraestatal** la integran:

- 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
- Los fideicomisos

Con relación a la Administración Pública Federal Centralizada, Rafael Bielsa comenta que: "Centralizar en el sentido administrativo, es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que pertenece esa autoridad."²⁸

Para Miguel Acosta Romero, la centralización administrativa: "Comprende la unidad en el mando de los diferentes órganos que la componen que son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo."²⁹

De esa manera la centralización administrativa es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones

²⁸ Bielsa, Rafael. Cf. Ciencia de la Administración, 2° ed., Depalma, Buenos Aires, 1955, p. 242.

²⁹ Acosta Romero, Miguel. Cf. Teoría General del Derecho Administrativo, 9° ed., Porrúa, México 1990, p. 116.

propias de la institución a que pertenece; como son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Con relación a la administración pública paraestatal: "Se dice de los organismos que cooperan con el Estado sin formar parte de la administración pública"³⁰

Agregando, Acosta Romero M., comenta: "Que dentro de la administración pública paraestatal se encuentran los organismos descentralizados que a diferencia de los órganos desconcentrados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 14, sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."³¹

Siguiendo a Miguel Acosta Romero: "La distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas distintas del Estado, o sea, entes de Derecho Público, reconocidas como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central."³²

Asimismo Andrés Serra Rojas, alude: "En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central."³³

³⁰ Selecciones del Reader's Digest. Cf. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. 22° ed., México, 1983, p. 2826.

³¹ Cf. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 318.

³² Cf. Idem. p. 318.

³³ Serra Rojas, Andrés. Cf. Derecho Administrativo. 10° ed., Porrúa, México, 1992, p. 517.

En ese sentido decimos que en la descentralización administrativa, se crean órganos por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del estado.

Como ya lo hemos visto en la Administración Pública centralizada, se encuentra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que a su vez tiene como organismos desconcentrados a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y al Instituto Nacional de Ecología.

Entendiendo como órgano desconcentrado, lo que nos dice Andrés Serra Rojas, al manifestar que: "Dentro de la administración pública centralizada se ubica la **desconcentración**, que son órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."³⁴

Para Acosta Romero, la desconcentración: "Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior."³⁵

Abundando, Miguel Acosta Romero, nos dice que: "El organismo **desconcentrado** tiene cierta autonomía a la que se llama técnica, que significa él otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera

³⁴ Cf. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 498.

³⁵ Cf. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 317.

presupuestaria. El organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía, pero sino es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.³⁶

Por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite a las Secretarías de Estado, como lo fue en su momento, la Secretaría de Desarrollo Social ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la creación de órganos desconcentrados, conforme a su artículo 17 que a la letra dice:

"Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

A razón de lo antes dicho, la Procuraduría y el Instituto son órganos que fueron creados mediante Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que apoyan con mayor eficacia y rapidez el despacho de los asuntos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

2.1.2. ACUERDO QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERIOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA Y DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Una vez que el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, estableció al Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órganos administrativos desconcentrados de esta Dependencia,

³⁶ Cf. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 318.

se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 1992, el acuerdo que regula su organización y funcionamiento interno.

El fundamento jurídico y constitucional del referido acuerdo se encuentra en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra rezan:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, ACUERDOS y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos."

El Diccionario Jurídico Mexicano, dice que: "El acuerdo administrativo frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno."³⁷

Por otra parte el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para un mejor funcionamiento y desahogo de las atribuciones que le han sido concedidas, permite a la **Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca** crear órganos desconcentrados y establecer sus reglamentos y normas para su buen funcionamiento.

³⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cf. Diccionario Jurídico Mexicano, 4° ed., UNAM-Porrúa, México, 1991, p. 94.

De esta manera los artículos 4º y 5º fracción VII, 34 y 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, facultaron a la dependencia para expedir el Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Asignando de esta manera al **Instituto Nacional de Ecología** las atribuciones sobre la formulación, conducción y evaluación de la política general de ecología; promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado. **Le corresponden facultades técnico-normativas, es decir formula la normatividad ambiental.**

La **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente** por otra parte la de vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables. **Le corresponden facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, es decir verifica el cumplimiento de dicha normatividad.**

El Instituto y la Procuraduría estaban a cargo de un Presidente y de un Procurador, que además de las facultades expresadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; tienen las dispuestas en el artículo 6º del mencionado acuerdo, a saber:

"I.- Proponer al Secretario la designación, en el caso del Presidente del Instituto de los Directores Generales y Jefes de Unidad de su adscripción, y en el caso del Procurador, de los Subprocuradores, jefes de Unidad y de los Delegados de la

Procuraduría en las entidades federativas, así como designar y remover al personal de sus respectivas áreas;

II.- Representar legalmente a la Secretaría en el ámbito de su respectiva competencia;

III.- Suscribir los acuerdos, órdenes, resoluciones, recomendaciones y demás documentos que sean de su competencia;

IV.- Determinar criterios y lineamientos para el ejercicio de las funciones que en el ámbito de competencia del Instituto y de la Procuraduría, correspondan a las Delegaciones de la Secretaría en las Entidades Federativas y a las Delegaciones de la Procuraduría respectivamente, de acuerdo a las normas y políticas emitidas por el Secretario; y

V.- Autorizar la delegación de facultades de los servidores públicos de su adscripción."

Para el ejercicio de sus atribuciones dispuestas en el Acuerdo que regula La Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cada uno contaba con las unidades administrativas:

PROCURADURÍA	INSTITUTO
I.- Procurador	I.- Presidente
II.- Subprocuraduría de Participación Social y Quejas;	II.- Directores generales:
III.- Subprocuraduría de Auditoría ambiental;	a) De Planeación Ecológica;
IV.- Subprocuraduría de Verificación Normativa;	b) De Normatividad Ambiental;
V.- Unidades:	c) De Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales; y
a) De participación Social;	d) De Investigación y Desarrollo Tecnológico.
b) De Quejas;	III.- Unidades:
c) De Planeación de Auditoría Ambiental;	A) De Administración
d) De Operación;	

e) De Programación y Apoyo Técnico; f) De Verificación; g) Jurídica; y h) De Administración. VI.- Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas.	
---	--

2.1.3. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se transformo en Secretaría de Desarrollo Social, y por el otro, en lo que se llamó, Departamento de Pesca, que se transformó en Secretaría; mediante las reformas y adiciones que se le imprimieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1994, se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuyo Reglamento Interior fue publicado el 8 de julio de 1996; asimismo nos dice Narciso Sánchez Gómez, que: "Sus últimas reformas y adiciones impresas a la precitada Ley, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000, entrando en vigor el 1° de diciembre del mismo año, para que dicha dependencia quede con el nombre de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, habiéndosele suprimido lo de Pesca, que quedó integrado a lo que hoy se conoce como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación."³⁸

El artículo 32 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, le corresponde entre otras atribuciones, fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentables, en razón de lo cual de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de

³⁸ Sánchez Gómez, Narciso. Cf. Derecho Ambiental, Porrúa, México, 2001, p. 152.

Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el DO.F. el 21 de enero de 2003, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, contará entre otros entes administrativos desconcentrados con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

2.1.4. FACULTADES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Díaz de León Marco A., nos dice que: "El significado de la palabra **"Procuraduría"** proviene de Procuración que es el poder que da una persona a otra para que en su nombre haga o ejecute una cosa. Representación en juicio en favor de una parte."³⁹ Por lo que así podemos decir que Procuraduría es el cuidado asiduo de los negocios.

La Procuraduría es Federal, ya que ejerce sus facultades en toda la república mexicana.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tiene como facultades, las mencionadas en el Capítulo Décimo Primero artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el D.O.F. el 21 de enero de 2003, como son:

- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y

³⁹ Díaz de León, Marco Antonio, Cf. Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo II, 2° ed., Porrúa, México, 1989, p. 1407.

ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

- Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;

- Determinar e imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

- Investigar y determinar las infracciones a la normatividad ambiental, y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

Facultades que determinan que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es a la que se le han conferido facultades para llevar a cabo el desahogo del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia industrial, establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo cual comprende el imponer las medidas y sanciones administrativas que procedan en su caso.

2.1.5. COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La competencia que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que tiene el Estado, se ejerce de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios de acuerdo a las facultades que establecen los artículos 73, fracción XXIX-G y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el artículo 4° del Capítulo II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone:

"ARTICULO 4o.- 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."

Estableciendo dicha ley en su artículo 5° las facultades de la Federación, como lo son:

"Artículo 5o.- Son facultades de la Federación:

- I.- La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II.- La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como 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;
- III.- 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, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
- V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

- VI.-** 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, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
- VII.-** La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
- VIII.-** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- IX.-** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- X.-** La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
- XI.-** La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales, el suelo, las aguas nacionales, la biodiversidad, la flora, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;
- XII.-** La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- XIII.-** El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;
- XIV.-** La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV.- 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;

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII.- La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII.- La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI.- Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.”

2.1.6. ESTRUCTURA DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Asimismo el artículo 2° del Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003, dispone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para llevar el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, contará con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la que tendrá las unidades administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de dicho Reglamento Interior:

- I.- Procurador;
- II.- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;
- III.- Subprocuraduría de Inspección Industrial;

- IV.- Subprocuraduría de Recursos Naturales;
- V.- Subprocuraduría Jurídica;
- VI.- Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías;
- VII.- Dirección General de Operación y Control de Auditorías;
- VIII.- Dirección General de Riesgo Ambiental en Auditorías;
- IX.- Dirección General de Asistencia Técnica Industrial;
- X.- Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación;
- XI.- Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre;
- XII.- Dirección General de Inspección Forestal;
- XIII.- Dirección General de Inspección y Vida Silvestre;
- XIV.- Dirección General de Inspección de los Recursos Marítimos y Ecosistemas Costeros;
- XV.- Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio;
- XVI.- Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta;
- XVII.- Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y participación Social;
- XVIII.- Dirección General de Administración;
- IX.- Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XX.- Unidad de Comunicación Social, y
- XXI.- Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, que tendrá competencia en el Distrito Federal y los Municipios conurbados siguientes: Atizapán de zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. La Delegación de la Procuraduría en el estado de México tendrá representación y competencia en los restantes municipios del Estado de México.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para llevar a cabo visitas de inspección en materia industrial, el desahogo de los procedimientos administrativos instaurados y la imposición de medidas correctivas y sanciones administrativas, contará con las Delegaciones en cada entidad federativa y con la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Subprocuraduría de Inspección Industrial.

2.2. EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA INDUSTRIAL

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como ente de la administración pública federal; tiene entre sus facultades implementar los procedimientos de inspección y vigilancia industrial, a efecto de evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales y en su caso la determinación o imposición de las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Dicha facultad sancionadora de la Administración Pública Federal y en el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente: "Es una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto que sin ella no sería posible que los órganos administrativos ejercieran sus atribuciones; pues carecerían de los medios correctivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandamientos de los actos administrativos."⁴⁰

2.2.1. EL PROCEDIMIENTO

Por lo que así en primera instancia Cipriano Gómez Lara, nos dice: "El procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser la de un proceso o la de una fase o fragmento suyo."⁴¹

El procedimiento es el conjunto de actos relacionados y unidos por un vínculo jurídico, conforme a ciertas normas para producir un acto. En ocasiones se confunde

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. Cf. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, Porrúa, México, 1999, pag. 195.

⁴¹ Gómez Lara, Cipriano, Cf. Teoría General del Proceso, UNAM, 8° ed., Harla, México, 1990, p. 290.

con la palabra proceso, que viene siendo un conjunto de etapas que tienen como fin el resolver una controversia jurídica.

Miguel Acosta Romero, agrega: "El proceso en general 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."⁴²

Siguiendo a Cipriano Gómez Lara: "El proceso es un conjunto de procedimientos entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar, en este sentido, hay muchos procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc."⁴³

2.2.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Gabino Fraga, nos dice que la función administrativa dentro de la esfera de la finalidad del Estado, consiste en: "Dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, ósea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas."⁴⁴

Los actos que realiza la Administración Pública Federal, es el acto administrativo: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa."⁴⁵

⁴² Cf. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 679.

⁴³ Cf. Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit., p. 291.

⁴⁴ Fraga, Gabino. Cf. Derecho Administrativo, 29° ed., Porrúa, México, 1990, pp. 229.

⁴⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cf. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-UNAM, 2001, p. 89.

Para Emilio Margáin Manautou, el acto administrativo es: "Aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento".⁴⁶

Asimismo la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Segundo del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos, en su Capítulo Primero del Acto Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entrada en vigor el 1 de julio de 1995, reformada y adicionada por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996 y 19 de abril de 2000, establece en su artículo 3° que son requisitos del acto administrativo:

"ARTICULO 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. **(Derogada mediante Decreto publicado el 24-12-96).**
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

⁴⁶ Margáin Manautou, Emilio. Cf. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. 3° d., Porrúa, México, 2000, p.91.

- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Derogada mediante Decreto publicado el 24-12-96).
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Con relación a lo anterior, Manuel Lucero Espinosa, comenta: "Que dicho artículo al establecer elementos y requisitos del acto administrativo, incurre en una serie de inconvenientes que hace que la regulación que pretende sea oscura e imprecisa. En primer lugar, porque no se precisa cuáles son los elementos y cuáles los requisitos del acto administrativo; y en segundo término, en virtud de que la enumeración de elementos y requisitos que se hace resulta demasiado extensa, sin que exista ninguna razón de orden explicativo que la justifique, sobre todo cuando los elementos se repiten en varias fracciones."⁴⁷

En cuanto al comentario antes citado de Manuel Lucero Espinosa, si bien es cierto manifiesta que dicho artículo incurre en una serie de inconvenientes que hace que la regulación que pretende sea oscura e imprecisa; también lo es que dicho artículo viene a establecer un criterio uniformado, acerca de dichos requisitos del acto administrativo, dado que con anterioridad por falta de uniformidad, eran comunes criterios diversos entre los juzgados y las autoridades administrativas,

⁴⁷ Lucero Espinosa, Manuel. Cf. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 4° ed., Porrúa, México, 2001, p. 24.

situación que colocaba al gobernado en estado de indefensión, en razón de que se encontraba en la situación de no poder determinar que requisitos deberían contener los actos de autoridad, para de esa forma poderlos impugnar.

También así el artículo 6° de la LFPA dispone:

“Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.

Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.”

Por lo que así tenemos que el procedimiento administrativo, será aquel: “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 constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.”⁴⁸

⁴⁸ Cf. Fraga, Gabino. Op. Cit. pp. 254,255

Para Narciso Sánchez González, el: "Proceso administrativo se puede entender como sinónimo de juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional y que tiende a resolver un conflicto de naturaleza administrativa que se ha suscitado entre la administración pública y un particular, o entre dos entidades públicas llegado el caso."⁴⁹

Por lo que así, diremos que el procedimiento administrativo, es la forma en que la administración pública, cumple con la garantía de legalidad contenida en el artículo 14 Constitucional a favor del gobernado, que tiene como finalidad llevar a cabo el cumplimiento de las normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios de la administración pública.

2.2.3. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA INDUSTRIAL.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, nos dice que: "La inspección es el cargo o cuidado sobre alguna cosa. La función inspectora de la administración pública, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos, o realizar otros en esta forma inspectora, sobre la actividad de la sociedad".⁵⁰

La inspección por parte de una autoridad administrativa del Estado, se refiere a la vigilancia del cumplimiento de una actividad pública o privada, en razón del interés público que esa actividad represente, de acuerdo a las normas legales de carácter general.

Jorge Obregón Heredia, nos dice: "La inspección judicial es el medio de prueba directo que por la observación (aplicación de sus sentidos del juez al medio

⁴⁹ Cf. Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 307.

⁵⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. Cf. V. Tomo XVI, Buenos Aires Argentina, 1978, p. 47.

de prueba), llega a la consecución de la certeza. El fin de esta prueba es conocer el estado, situación, características de personas, cosas y lugares.”⁵¹

“La vigilancia, es el cuidado, celo y diligencia que se pone o ha de ponerse en las cosas o asuntos de propia incumbencia...”⁵²

Los instrumentos de control de los que dispone la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales por medio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para la vigilancia, se encuentran contempladas en el artículo 32 Bis fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El procedimiento de “Inspección y Vigilancia” se encuentra contenido en el Capítulo II del Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, el cual es respaldado por el principio de legalidad que rige todo acto de autoridad administrativa, a efecto de evitar que se lesionen derechos de particulares o de entidades públicas.

Las bases constitucionales del procedimiento administrativo de inspección están contenidas en el artículo 16 constitucional, al disponer que:

“...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento... **la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía;** y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos...”

⁵¹ Obregón Heredia, Jorge. Cf. Diccionario de Derecho Positivo Mexicano. Obregón Heredia, México, 1982, p. 219.

⁵² Caballenas, Guillermo. Cf. Diccionario Enciclopédico de Derecho Vs. 21° ed., Tomo VIII, Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1989, p.374.

En el último párrafo del artículo 16 Constitucional, se fundamenta la facultad que el párrafo primero del artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente confiere a las autoridades competentes para: "Realizar, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento".

Raúl Brañes, en su obra *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, comenta: "Que esto ha sido cuestionado algunas veces con el argumento de que las normas ambientales no tienen la naturaleza de "Reglamentos de Policía", por lo que las visitas de inspección, serían inconstitucionales. Sin embargo, la verdad es que la palabra "Policía" es usada en la constitución política en el sentido de "Policía Administrativa", que es el sentido de la doctrina francesa. En efecto, se trata de una forma de intervención de las autoridades administrativas que consiste en la imposición de algunas limitaciones a las libertades de los individuos para asegurar la urgencia del orden público."⁵³

Conforme al artículo 162 de la LGEEPA, la Procuraduría a través de personal debidamente autorizado, puede llevar a cabo visitas de inspección, de oficio.

Con relación a lo anterior, Jesús González Pérez, en su obra *Derecho Ambiental*, nos dice que: "La iniciación de un procedimiento administrativo de oficio, es aquel que puede iniciarse por iniciativa del órgano administrativo o "como consecuencia de orden de un órgano superior, e incluso, por requerimiento de los subordinados o por denuncia."⁵⁴

Una opinión no muy discordante es la de Eduardo García de Enterría, al manifestar que: "El procedimiento iniciado de oficio, es aquel que exige una decisión

⁵³ Cf. Brañes, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental*. 1° ed. Op. Cit. pp. 254,255.

⁵⁴ González, Pérez, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. Porrúa, México, 1997, p. 128.

formal del órgano competente, sea por propia iniciativa, sea como consecuencia de orden de un órgano superior, e incluso por requerimiento de los subordinados o por denuncia.”⁵⁵

De las anteriores definiciones podríamos decir que el procedimiento iniciado de oficio en materia ambiental, es aquel promovido por la autoridad administrativa competente o bien a instancia de otra autoridad, tomando en consideración los efectos adversos al medio ambiente, como lo es una alta concentración de contaminantes atmosféricos en el Distrito Federal, en cuyo caso la Procuraduría implementará un plan de contingencia, que consiste en que las empresas paren un 25%, 50% y hasta un 100% los equipos que generen emisiones a la atmósfera.

Así también, diremos que el procedimiento ambiental iniciado por denuncia o a instancia de parte interesada, es aquel establecido en el derecho de petición consagrado en el artículo 8° Constitucional, que puede entenderse de conformidad con el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como el derecho de toda persona o asociación que tiene a informar a la autoridad competente sobre todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico; además que de conformidad con las reformas a dicha ley del 13 de diciembre de 1996, el denunciante puede actuar como coadyuvante con la autoridad ambiental, en la aportación de los medios de prueba pertinentes.

2.2.3.1. ORDEN DE INSPECCIÓN

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 16 se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, por lo

⁵⁵ García, de Enterriá, Eduardo. Principios del Procedimiento Administrativo. Civitas, España, 1990, p. 144.

anterior, las visitas de inspección se practicarán con previas órdenes escritas expedidas por la autoridad ambiental.

Los actos de las autoridades ambientales, en particular la realización de visitas de inspección, deben ejercerse respetando a favor del particular las garantías de audiencia y legalidad.

Para los efectos del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia a que se refiere la legislación ambiental, la orden de visita se entenderá como el mandato por escrito mediante el cual la autoridad ambiental ordena practicar visita de inspección a una persona, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicha legislación. Este mandamiento debe contener los elementos que a continuación se señalan, con el propósito de ajustarse a las formalidades constitucionales aplicables; por lo que dicha orden deberá de estar debidamente fundada y motivada.

2.2.3.2. VISITA DE INSPECCIÓN

Es el acto administrativo por el cual la autoridad verifica que los destinatarios de las normas ambientales cumplan con las mismas, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y reglamentarios que la facultan para introducirse al domicilio de los particulares, observando las formalidades esenciales del procedimiento.

Los artículos 16 Constitucional, 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como las normas orgánicas y reglamentarias, facultan a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus Delegaciones y a la Dirección General de Inspección a Fuentes de Contaminación, para llevar a cabo visitas de inspección industrial en materia ambiental.

Resulta importante hacer notar que la observancia de los requisitos y formalidades previstos en las leyes, traen como consecuencia que un acta de visita debidamente instrumentada, de cómo resultado un procedimiento de inspección y vigilancia eficaz, ya que el acta de inspección viene a ser la base fundamental para determinar la calificación de las infracciones encontradas y el soporte de las sanciones que se pongan por incumplimiento del visitado; y por el contrario, de no cubrirse con los requisitos y formalidades aplicables, se da origen a impugnaciones, que pueden traducirse en la anulación de los actos practicados por la autoridad, revocación de sanciones y pérdida de los procedimientos administrativos iniciados por la autoridad ambiental.

Para asegurarse que se estén acatando de manera eficaz las reglamentaciones ambientales, la autoridad ambiental realizará inspecciones a fin de:

- I.- Evaluar el estado del acatamiento y documentar las contravenciones para efectos de tomar las medidas necesarias a fin de hacer cumplir las reglamentaciones.
- II.- Supervisar los programas de inspección efectuados por otras dependencias tales como las jurisdicciones estatales.
- III.- Recolectar la información como parte de un plan de inspección que abarque a la región/industria en su totalidad, a fin de evaluar a necesidad de implantar más controles.
- IV.- Promover el cumplimiento de las reglamentaciones en forma voluntaria.
- V.- Establecer una presencia oficial a fin de promover e cumplimiento de las reglamentaciones.
- VI.- Apoyar el trámite de expedición de permisos.

Durante la visita de inspección industrial, el inspector recorrerá las instalaciones de la empresa susceptibles de generar contaminación al ambiente, observando las irregularidades en las materias de:

- **EN MATERIA DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA.**

Los responsables de las fuentes fijas de jurisdicción federal, por las que se emitan olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

- **EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS**

Quienes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas por las que puedan generarse o manejarse residuos peligrosos.

- **EN MATERIA RIESGO**

Quienes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas que sean consideradas como altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, como volúmenes de manejados.

- **EN MATERIA IMPACTO AMBIENTAL**

Quienes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas que puedan provocar alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.

- **EN MATERIA DE EMISIÓN DE RUIDO Y VIBRACIONES**

Quienes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas que puedan provocar alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, por la emisión de ruido.

2.2.3.3. EL ACTA DE INSPECCIÓN

El acta de inspección es el instrumento mediante el cual la autoridad ambiental, hace constar los hechos o irregularidades que fueron detectados durante la visita de inspección.

Las actas a efecto de tener plena validez, deberán estar debidamente circunstanciadas, plasmando en las mismas los accidentes, modalidades de tiempo, lugar, modo, condición, estado y demás particularidades que acompañan a algún hecho o acto.

Por circunstanciación, podemos entender a los actos mediante los cuales se asientan detalladamente las particularidades y las referencias específicas de modo, tiempo, lugar, condición y estado, respecto a los hechos u omisiones observados durante la diligencia.

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

También así en dicha acta, se deberán asentar la identificación de los inspectores, de la persona que atienda la diligencia, de los testigos propuestos, de la exhibición y entrega de la orden de inspección, y que en caso de negativa, deberá circunstanciarse, ya que dicha negativa debe constar expresamente.

El artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que en toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.

2.2.3.4. CALIFICACIÓN DEL ACTA DE INSPECCIÓN

El artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que una vez recibida el acta de inspección por parte de la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, para que adopte las medidas de urgente aplicación que procedan.

El personal de inspección valorará mediante reporte de inspección, sobre el resultado de la visita de inspección, en razón de la gravedad de las irregularidades observadas al momento de la visita, el cual puede ser:

I.- Sin Irregularidades (SI).- En estos casos sólo se emplaza y se emite una resolución sin sanción.

II.- Irregularidades Leves (IL).- Cuando la empresa no ha tramitado algún documento de tipo administrativo, como Bitácoras de generación de residuos peligrosos, o sea documentos que no implican un impacto ambiental inmediato.

III.- Medidas de Urgente Aplicación (MUA).- Estas medidas se dictarán en presencia del bajo riesgo de contaminación al medio ambiente y la salud pública.

IV.- Atención Prioritaria (AP).- Esta determinación se tomará cuando el riesgo de afectación al medio ambiente o la salud pública, sea inminente, y sea necesario neutralizar las acciones que lo provocan, pudiendo la autoridad ordenar como medida de seguridad de acuerdo al artículo 170 de la LGEEPA, las siguientes:

I.- Clausura temporal, parcial o total.

II.- El aseguramiento precautorio.

III.- La neutralización de las acciones que provoque el riesgo.

En razón de lo anterior, la autoridad ambiental ordenará al responsable del establecimiento las medidas correctivas y plazos necesarios para las irregularidades que le fueron detectadas y asimismo se le dará un plazo de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes, en relación con la actuación de la Secretaría.

2.2.3.5. EMPLAZAMIENTO

El emplazamiento es el acto mediante el cual la autoridad llama a la persona visitada, para que comparezca al procedimiento iniciado en su contra. Los efectos son sujetar al inspeccionado para que comparezca ante la autoridad ambiental, en razón de argumentar lo que a su derecho proceda y pueda ofrecer las pruebas que estime convenientes en relación con los hechos y omisiones asentados en el acta de inspección, lo anterior con fundamento en los artículos 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es necesario distinguir dos momentos en los que se concede al inspeccionado el derecho de argumentar y de ofrecer pruebas:

I.- El primero es, el supuesto al que se refieren los artículos 164 de la LGEEPA y 68 de la LFPA, en donde los visitados a quienes se halla levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas con relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro de término de los cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado;

II.- El segundo es el supuesto previsto en los artículos 167 de la LGEEPA y 72 de la LFPA, que es propiamente la figura del emplazamiento, que es indispensable para

que la autoridad pueda imponer al inspeccionado cualquiera de las sanciones previstas en el artículo 170 de la LGEEPA y 70 de la LFPA, por los hechos u omisiones que infrinjan la normatividad ambiental.

Emplazar es conceder un plazo para la realización de determinada actividad procesal. Es el acto mediante el cual el juzgador hace del conocimiento del demandado la existencia de una demanda en su contra y del auto que la admitió, y le concede un plazo para que la conteste. "En esto consiste el emplazamiento del demandado, que, como puede observarse, consta de dos elementos:

I.- Una notificación, por medio de la cual se hace saber al demandado que se ha presentado una demanda en su contra, y que ésta ha sido admitida por el juez, y

II.- Un emplazamiento en sentido estricto, el cual otorga al demandado un plazo para que conteste la demanda."⁵⁶

Por otro lado Fix-Zamudio, en su obra Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica, citado por José Ovalle Favela, nos dice: "El emplazamiento del demandado constituye una de las "Formalidades Esenciales del Procedimiento" a que alude el artículo 14 constitucional, el cual establece la llamada "Garantía de Audiencia" (artículo 159 fracción I de la Ley de Amparo "I.- Cuando no se le cite a juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;"). El derecho constitucional a la defensa en juicio tiene como una manifestación fundamental del derecho al conocimiento del proceso, a través de un sistema eficaz de notificaciones."⁵⁷

⁵⁶ Ovalle Favela, José. Cf. Derecho Procesal Civil. 4ª ed, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990, p. 66.

⁵⁷ Cf. Idem.

Jesús González Pérez, dice: "Que además del derecho a ser notificado, ha hacerse parte y a tener acceso al expediente administrativo, la manifestación más importante del derecho a la defensa es el derecho a ser oído, a cuyo efecto la administración, antes de decidir un asunto que pueda afectar derechos o intereses de un administrado, debe darle audiencia".⁵⁸

2.2.3.5.1. Notificación de emplazamiento

Cuando se trata de actas de visitas, de donde resulte la necesidad de emitir un acuerdo de medidas de urgente aplicación o de medidas de seguridad; el emplazamiento se insertará en el propio acuerdo, es decir, en éste se señalará que de conformidad con los artículos 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 72 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concede al interesado un término de 15 días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga, así como para aportar las pruebas con que cuente, el cual deberá ser notificado al interesado o al representante legal siguiendo las formalidades que a continuación se indican. De no encontrarse el representante legal se dejará citatorio.

Resulta necesario que en los acuerdos antes mencionados, en el apartado relativo al emplazamiento, se señale expresamente que los interesados, en su escrito de pruebas y alegatos, deban acreditar la personalidad con que comparecen, con el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentado el escrito mediante el cual intente comparecer, en consecuencia, se tendrá por no ofrecidos las pruebas y alegatos correspondientes, de acuerdo con el artículo 19 LFPA.

Cabe señalar que si el interesado no hace uso de su derecho de audiencia en el término estipulado por los artículos 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

⁵⁸ Cf. González Pérez, Jesús. Op. Cit. p. 177.

el procedimiento administrativo se seguirá en su rebeldía, es decir, sin su comparecencia y se tendrá por confeso de los hechos u omisiones asentados en el acta de inspección levantada en la visita que le fue practicada por la autoridad ambiental federal, de acuerdo al artículo 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que: "Toda notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de 10 días a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y el plazo para su interposición".

La emisión del emplazamiento o del acuerdo que lo contenga, debe efectuarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la visita de inspección, y que el mismo deberá notificarse al interesado dentro de los 10 días hábiles siguientes a la emisión del mismo; y que inserto en dicho documento deberá encontrarse la indicación de que se trata o no de un acto definitivo; y el señalamiento del recurso administrativo que en su caso podrá interponerse.

2.3. PRUEBAS Y ALEGATOS

Respetando la garantía de audiencia, que consiste en dar al gobernado la oportunidad de ser oído y vencido en juicio; la forma de ser oído en juicio se refleja en la oportunidad que tiene para ofrecer los medios de prueba y alegar lo que a su derecho conviene durante el procedimiento administrativo inculcado en su contra, a efecto de argumentar su defensa y poder desvirtuar los hechos que se le imputan, susceptibles de ser motivo de sanción administrativa conforme al artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

2.3.1. PRUEBAS

Para Alcalá Zamora y Castillo, y Niceto y Ricardo Lavene, en su obra Derecho Penal T. III, citados por José Ovalle Favela, nos dicen: "La prueba es la obtención del conocimiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso".⁵⁹

En el procedimiento administrativo contemplado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, existe una etapa que se conoce como fase probatoria, que comprende:

2.3.2. OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

El ofrecimiento de pruebas es un acto de la persona inspeccionada mediante el cual propone a la autoridad ambiental los medios probatorios que estime convenientes u oportunos, relacionandolos con los hechos u omisiones que se le imputaron durante el levantamiento del acta de inspección, con la finalidad de demostrar que ha cumplido con las obligaciones que le fueron requeridas, o en su caso demostrar que se encuentra exento de su cumplimiento.

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

⁵⁹ Cf. Ovalle Favela José. Op. Cit. p. 125.

De esta manera, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) contempla dos momentos en los cuales el inspeccionado tiene la oportunidad de expresar todos los argumentos que favorezcan a su interés y ofrecer los elementos probatorios que considere oportunos con la finalidad de producir certidumbre de un hecho o una omisión en el pensamiento de la autoridad que decidirá si se ha cumplido o no con las obligaciones ambientales objeto de una visita de inspección.

Los dos momentos procesales que se han mencionado se derivan de dos supuestos. El primero de estos, se encuentra previsto en los artículos 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), que establecen que las personas que hayan sido objeto de una visita de inspección, podrán formular observaciones durante la misma diligencia y podrán ofrecer las pruebas que estimen necesarias que se relacionen con los hechos u omisiones que en el acta se hubieran circunstanciado; pero también podrán expresar comentarios por escrito respecto de los mismos y acompañar las pruebas que estimen convenientes para reforzar los argumentos que hayan expuesto.

Cabe hacer la aclaración que dicho derecho es complementario al que se deriva de los artículos 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 172 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues dichos preceptos se refieren al emplazamiento y al ofrecimiento de pruebas que se relacionen con los argumentos del inspeccionado y que tengan por objeto probar irregularidades de procedimiento y las posibles imputaciones que se derivan de los actos administrativos.

Son pruebas supervenientes aquellas que nacen o se tiene conocimiento, después de que hubo transcurrido el término que se concedió al particular para ofrecer pruebas.

Por lo tanto la autoridad ambiental podrá admitirlas a petición de parte, y siempre y cuando no se haya dictado la resolución administrativa correspondiente, para tal efecto, la autoridad deberá proceder a fijar un plazo para su desahogo en términos del párrafo segundo del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

2.3.3. ASPECTOS PARTICULARES DEL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

Por otra parte y como lo establece el artículo 50 párrafo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), el inspeccionado podrá ofrecer toda clase de pruebas que considere oportunas con tal de que se encuentren reconocidas por la ley. Ahora bien, como la LFPA no señala cuales pruebas son las que reconoce, debe acudir a la enumeración que hace el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC):

- I.-** La confesión
- II.-** Los documentos públicos
- III.-** Los documentos privados
- IV.-** Los dictámenes periciales
- V.-** El reconocimiento o inspección judicial
- VI.-** Los testigos
- VII.-** Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general todos aquellos elementos aportados por los instrumentos de la ciencia.
- VIII.-** Las presunciones

El ofrecimiento de pruebas deberá observar las siguientes tres reglas básicas:

- 1.-** Que sean ofrecidas conforme a derecho.
- 2.-** Que tengan relación con el fondo del asunto.
- 3.-** Que no sean contrarias a la moral y el derecho.

Respecto a los puntos anteriores, la LFPA sigue el viejo sistema que preveía el CFPC cuyo artículo 79 primer párrafo establece: "Para conocer la verdad puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero y de cualquier cosa o documento sin más limitaciones que las que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los echos controvertidos".

Que no sean innecesarias o improcedentes; respecto de este punto es prudente afirmar que la LFPA establece una conjunción, es decir, las pruebas que se ofrezcan deberán reunir una característica, que sean necesarias y prudentes, en caso de no ser así, la autoridad podrá desecharlas (artículo 50 de la LFPA).

Sin perjuicio de que la persona inspeccionada aporte las pruebas que estime necesarias para comprobar su dicho, la autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que estime convenientes, como se desprende del segundo párrafo del Artículo 50 de la LFPA, sin más limitaciones que las que se deriven de la ley, como por ejemplo que observe las reglas de viabilidad a que antes se ha hecho mención.

Para llevar a cabo el análisis para la admisión de las pruebas que hubieren sido ofrecidas por el inspeccionado, se deberá observar, ineludiblemente, las normas que indican las formalidades que para su ofrecimiento marca el Libro Primero, Título Cuarto del CFPC, ya que la LFPA, no establece los lineamientos para el ofrecimiento y su posterior desahogo, por lo tanto, es necesario aplicar supletoriamente los criterios que establece el ordenamiento procesal federal antes citado, atendiendo, desde luego los siguientes aspectos particulares, que establecen su desahogo:

2.3.3.1. La confesional.

Por lo que se refiere a esta probanza y de acuerdo a lo que ordena el Artículo 50 primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), el

ofrecimiento de esta prueba a cargo de la autoridad, en cualesquiera de sus modalidades, debiera rechazarse.

Ello no obsta para que la autoridad invoque la confesión de los hechos u omisiones en los que haya incurrido el particular. En este caso, la confesional del particular podra suscitarse en las siguientes circunstancias:

1.- Cuando el particular, su representante o apoderado legal, den contestación al emplazamiento;

2.- Al haberse omitido dar contestación a éste, ya sea porque lo hizo extemporáneamente o dejó de ejercitar su derecho; y

3.- Que la confesión suceda en cualquier otro acto o momento procesal. En estos casos es necesario observar las siguientes reglas que si bien se encuentran en el capítulo de la valoración, no obsta para que desde un inicio se considere, así por ejemplo:

- Que sea hecha por persona capacitada para obligarse,
- Que sea hecha con pleno conocimiento, y sin coacción ni violencia; y
- Que sea de hecho propio, o en su caso, del representado y concerniente a hechos en los que haya participado.

2.3.3.2. La pericial.

Esta probanza versará sobre aquellos hechos que para su esclarecimiento requieran de conocimientos especializados en alguna ciencia o arte, o en aquellas

situaciones en las que expresamente lo ordene la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

Para tales efectos, las personas que vayan a actuar como peritos deberán poseer título legalmente expedido en la ciencia o arte sobre la que vayan a dictaminar, siempre y cuando la ciencia se encuentre reglamentada por la ley de profesiones, de acuerdo con el artículo 144 del CFPC.

La parte que desee ofrecer la prueba pericial, podrá promoverla en cualquier momento que se ubique dentro del plazo a que se refieren los artículos 68 y 72 de la LFPA, mediante escrito dirigido a la autoridad que conoce del procedimiento y en el cual se formularán las preguntas o precisará los puntos sobre los que deberá versar el dictamen pericial. Pero si el inspeccionado no acompaña el interrogatorio o señala los puntos sobre los que deberá versar la prueba pericial, la autoridad, con fundamento en lo que dispone el artículo 50 último párrafo, podrá desechar su ofrecimiento.

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

2.3.3.3. La testimonial.

Es importante señalar que todas las personas a las que les consten los hechos que el interesado debe probar, se encuentran obligadas a declarar, de

acuerdo a lo dispuesto por el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

El oferente, podrá nombrar hasta cinco testigos por cada hecho, salvo que la ley limite este número (Artículo 166 CFPC) que en el caso específico la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) es omisa. Asimismo, la autoridad ambiental podrá reducir el número de testigos, fundando y motivando la decisión.

Los testigos deberán ser presentados por quién los ofreció, a menos que manifieste que se encuentra impedido para hacerlo por si mismo, en este caso es prudente considerar los argumentos que exprese el particular, por los cuales se excuse de la obligación de presentarlos (artículo 167 CFPC).

El ofrecimiento de la prueba, se hará con la indicación del nombre completo del testigo y la dirección exacta de su domicilio y el señalamiento preciso de su presentación a cargo del oferente, o en su caso, de la imposibilidad de comprometerse o presentarlo el día y hora que para tal efecto le hubiese señalado.

La autoridad apercibirá al oferente o a los testigos, que en caso de inasistencia injustificada de éstos, podrá aplicarles cualquiera de las medidas de apremio a que se refiere el artículo 59 del CFPC. Sin embargo, si aún así faltasen injustificadamente, la autoridad podrá declarar de cierta la prueba por causas imputables a los testigos o al oferente (artículo 167 CFPC).

Los servidores públicos federales o locales, o las personas que lo hayan sido, podrán excusarse de prestar testimonio cuando se ofrezca su desahogo por el particular, sin embargo, podrán comparecer cuando la autoridad que conozca del procedimiento lo juzgue necesario, de conformidad con el artículo 169 del CFPC.

La testimonial deberá practicarse a preguntas directas, ello significa que no podrán ofrecerse los interrogatorios respectivos, de conformidad con el artículo 173 del CFPC; salvo que se solicite y se declare procedente el testimonio de los servidores públicos a que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este caso se deberán presentar los interrogatorios correspondientes. Esta misma regla se observará cuando se trate de testigos que residan fuera de lugar en donde se este ventilando el procedimiento, de conformidad con el artículo 164 CFPC.

2.3.3.4. Las documentales.

Por lo que se refiere a estas probanzas, y dada su naturaleza, el desahogo de las mismas no requiere de señalamiento de audiencia en un día específico.

Las documentales pueden ser privadas o públicas, éstas últimas tendrán esa naturaleza en los casos en que reúnan los siguientes requisitos:

- Que su formación se encomiende a un funcionario público revestido de fe pública y dentro de los límites de su competencia, o
- Que el funcionario que los expida, lo haga en ejercicio de sus funciones. (artículo 129 Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

Por el contrario serán documentos privados aquéllos que no reúnan las características que se han anunciado anteriormente (artículo 133 CFPC).

Pero, además, existe la posibilidad que el particular pueda ofrecer documentos redactados en otro idioma, ante esta situación deberá acompañarse la traducción al español correspondiente.

Los documentos privados y aún los públicos deberán presentarse en originales o, en su caso, en copia certificada, porque en caso de ofrecerse en copias simples o fotostáticas sin certificación, la autoridad podrá recibirlos, pero no les concederá valor probatorio alguno, (como habrá de analizarse en el tema relativo a la valoración de las pruebas, al momento de dictar la resolución administrativa) ya que sólo permite crear una presunción de la existencia de sus originales, más no es posible que por sí mismos puedan comprobar los hechos que en ellos consta, podrá manifestar la autoridad, en esta situación, que por su naturaleza son susceptibles de alterar, por lo que carecen de valor probatorio pleno, conforme a lo que establece el Artículo 217 del CFPC. Pero cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se deberán exhibir éstos para que se compulsen con los que fueron ofrecidos, de conformidad con el artículo 136 del CFPC.

2.3.3.5. La inspección ocular.

Por lo que toca a la prueba de inspección ocular, esta podrá practicarse bajo los siguientes supuestos:

- 1.- Que sea solicitada por el particular con toda oportunidad y que pueda servir para aclarar o fejar los hechos a que se refiere el punto de controversia, pero que no requieran conocimientos técnicos especiales.
- 2.- Que así lo haya dispuesto la autoridad.

Durante su práctica, el particular o la autoridad podrán levantar planos o tomar fotografías del lugar u objetos inspeccionados, artículos 161 a 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

Esta se instrumentará mediante un acuerdo, en el cual se indicarían los puntos sobre los que se practicaría, se designaría mediante oficio de comisión a los

servidores públicos que levantarían un acta circunstanciada de las incidencias que se observen.

2.3.3.6. La presuncional.

Por lo que se refiere a la prueba de indicios, esta puede derivarse de dos supuestos, que a su vez se derivan de las fracciones I y II del artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y que son aquellas que establece expresamente la Ley, o que se deducen de los hechos comprobados.

Cuando el particular ofrezca la prueba presuncional, estará obligado a probar los supuestos de la misma, pero no su contenido; pero cuando se niegue la presunción que se ofrece, se encuentra obligado a probar contra su contenido (artículo 190, 192, 193, 194 CFPC).

2.3.3.7. Opiniones e informes.

Por otra parte, el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) contempla la posibilidad que la autoridad solicite informes u opiniones que estime necesarios para resolver el asunto, debiendo motivarse, en su caso, la conveniencia de solicitarlos; a menos que las leyes de la materia establezcan que las autoridades deberán solicitarlos, en este caso, tendrá que citar el precepto normativo que así lo exija.

Cuando se solicite un informe u opinión, deberá emitirlo dentro del plazo de 15 días, salvo disposición que establezca otro plazo, de conformidad con el artículo 55, párrafo primero de la LFPA.

Si hubiese transcurrido el plazo de los 15 días y la autoridad no hubiese recibido dicho informe u opinión, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del particular.

Cabe destacar que los informes u opiniones son de dos clases:

1.- Obligatorios o facultativos.

2.- Vinculantes o no.

Salvo que exista disposición en contrario, las opiniones o informes, serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó.

Por último, los informes a opiniones, deberán incorporarse al expediente.

Finalmente, es necesario puntualizar que en los casos en los que no se desahoguen las pruebas, dentro del plazo de 15 días que establece el artículo 51, en virtud de requerirse mayor tiempo, la autoridad podrá conceder al particular un plazo no menor a ocho ni mayor a quince días hábiles, a efecto de que en ese lapso de tiempo se desahoguen, como se puede leer del párrafo segundo del mismo artículo.

2.4. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA ADMISIÓN DE PRUEBAS.

Una vez que la autoridad haya recibido el escrito por el cual el interesado o su representante, hubiesen propuesto las pruebas que consideraron oportunas, la

autoridad deberá tener en cuenta, antes de la emisión del acuerdo correspondiente, los siguientes puntos:

Que el escrito de ofrecimiento de pruebas haya sido presentado en tiempo. Aquí cabe hacer referencia a lo que indican los artículos 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), (e inclusive dentro de los 5 días a que se

refieren los Artículos 164 de la LGEEPA y 68 de la LFPA) y además deberá presentarse dentro de las horas hábiles que se establecen en el artículo 30 de la LFPA; en consecuencia, la presentación extemporánea del escrito de contestación y ofrecimiento de pruebas acarreará el efecto de tener por no presentado a su oferente.

Debe tomarse en cuenta que si bien el artículo 30 de la LFPA establece un horario para la realización de las actuaciones ante esta Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre las 8:00 y las 18:00 hrs., la presentación de promociones fuera de ese horario si podrán ser recibidas por la autoridad, en tanto esta se encuentre en las oficinas, pero siempre y cuando se presenten antes de las 24: 00 horas.

Existe un supuesto que puede suscitar controversia, éste se refiere a los casos en los que tratándose del último día de un término el inspeccionado ofrece pruebas o alegatos o pretenda desahogar una prevención entre las 18:01 y las 24:00 horas de ese último día, tal situación contradice lo que se señala en el artículo 30 de la LFPA en donde se establece que el horario será aquel comprendido entre las 8:00 y las 18:00 horas (o el que publique el diario oficial la dependencia correspondiente). ¿Será aplicable lo que dispone el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando establece que los computados por días se entienden las 24 horas naturales?. Una respuesta con criterio jurídico y de equidad tendría que señalar que esta regla del código federal adjetivo es la que debe prevalecer.

Que el escrito de ofrecimiento de pruebas reúna los requisitos que establece el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Al respecto, sólo es recomendable que se emita acuerdo de prevención cuando quien comparezca a nombre y representación del inspeccionado no acredite fehacientemente su personalidad.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

2.5. ALEGATOS.

Podemos decir que los alegatos son la exposición razonada que hace el interesado o su representante, para demostrar que los argumentos vertidos en el escrito de contestación, conjuntamente con las pruebas ofrecidas, confirman que le asiste la razón. De tal forma que estos argumentos deben ser expresados clara y técnicamente; su finalidad es aportar reflexiones o deducciones que suministren datos a la autoridad para bien probar los argumentos expuestos por el particular. Los inspeccionados, incluso, pueden presentar proyectos de resolución, con fundamento en lo que establece el artículo 344, fracción VII del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

2.5.1. Momento procedimental para la expresión de alegatos.

Desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá un acuerdo en el que declarará el cierre de la instrucción, y en el cual, además, abrirá el procedimiento al período de alegatos, conforme lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en su artículo 56, en donde se señala que una vez que se haya concluido con el desahogo de las pruebas y antes de dictar la resolución, la autoridad deberá poner a disposición de los particulares, sus representantes o las personas que hubiesen sido autorizadas, el expediente en donde obren las actuaciones, para que dentro de un plazo no inferior a 5 días ni mayor de 10, sin perjuicio de la ampliación del plazo a que se refiere el artículo 31, formulen por escrito los alegatos que estimen procedentes, éstos tendrán que ser canalizados en la resolución administrativa correspondiente.

Debe tenerse presente que, la autoridad deberá respetar la totalidad del término a que se refiere el artículo 56 de la LFPA, a fin de que el particular los exprese al primer día, éste podrá mejorarlos presentando, al efecto, en cualquier día un escrito en donde los exprese, siempre que se comparezca antes de que se

concluya el término fijado para alegar; Lo anterior no obstante que el artículo 167 de la LGEEPA en su último párrafo, señale un plazo de 3 días para la presentación de alegatos.

2.5.2. Declinación del derecho a expresar alegatos.

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

Una vez que se han expresado los alegatos que el inspeccionado estimó convenientes, o que sin haberlo hecho transcurre el término que para tal efecto se le concedió, la autoridad emitirá un acuerdo en donde se indique que se cierra esta etapa, se turnará el expediente para la emisión de resolución administrativa.

2.6. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), de conformidad con las facultades que le han sido delegadas para llevar al cabo el desahogo del procedimiento administrativo contenido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a través de sus unidades administrativas emitirá las resoluciones y sanciones administrativas, correspondientes como parte de la política ambiental en pro del medio ambiente.

2.6.1. Naturaleza de la resolución.

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

Con la resolución se concluye el procedimiento de naturaleza administrativa en su primera etapa, por lo que dicha resolución adquiere el carácter de un acto definitivo para efecto del recurso de revisión ante la autoridad que lo emitió o Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa. La etapa resolutoria de procedimiento esta precedida de una serie de actos intermedios que van delimitando el contenido y alcance de la resolución. Estos intermedios, en la medida en que no son definitivos podrán ser recurridos por los interesados hasta que se emita la resolución que concluya el procedimiento administrativo; sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), permite que esos actos intermedios puedan ser recurridos durante el procedimiento, pero será hasta que se emita la resolución definitiva cuando se estudien y resuelvan.

En materia ambiental, la resolución administrativa es el acto que concluye el procedimiento de inspección y vigilancia que se encuentra regulado por las distintas leyes sectoriales de este campo del ordenamiento jurídico, entre los que tenemos las leyes de Aguas Nacionales y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); siendo esta última una ley marco, que establece el procedimiento para vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de impacto ambiental, áreas naturales protegidas, emisiones atmosféricas, actividades altamente riesgosas, materiales y residuos peligrosos, contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.

2.6.2. Plazo para resolver.

La resolución administrativa que concluye el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, debe emitirse una vez que se concluyen todos los actos intermedios que la legislación exige para comprobar las infracciones administrativas y dar oportunidad a la persona inspeccionada de ser oído y vencido en el procedimiento.

Lo anterior, significa que las resoluciones deberán emitirse cuando los expedientes administrativos se encuentran en estado de resolución, lo cual sucede una vez que concluye el término para formular alegatos o cuando los interesados manifiestan antes del vencimiento de dicho término su decisión de no presentar estos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece un plazo de 20 días hábiles para emitir resolución, contado a partir de la conclusión de desahogo de las pruebas ofrecidas (artículo 168), plazo que ya no resulta aplicable en virtud de la supletoriedad del artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); al oponerse el primero de los preceptos citados al segundo, prevalece este último, por así disponerlo el artículo Segundo Transitorio de la LFPA.

El término que establece la LFPA para dictar resolución es de 10 días hábiles, contados a partir de que concluye el desahogo de las pruebas ofrecidas y la formulación de alegatos (artículo 74); sin embargo, esta última ley dispone que en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez se dará oportunidad al inspeccionado para que formule alegatos (artículo 56), luego entonces, el término para emitir la resolución administrativa, empezará a transcurrir a partir de que concluya el plazo que la autoridad otorgue para la formulación de alegatos o cuando los interesados manifiesten su decisión de no presentarlos.

2.6.3. Formalidades y contenido de la resolución.

La resolución administrativa, entendida como un acto administrativo, debe observar los requisitos que establece el artículo 3o. de La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esto es, ser expedida por órgano competente, cumplir con la finalidad del interés público, asumir la forma escrita, contar con firma

autógrafa de la autoridad que la expide, estar fundada y motivada y expedirse según las formalidades del procedimiento que la rige y sin que medie error.

Además, dicha Ley establece que la resolución administrativa debe decidir expresamente todos los puntos expuestos por las partes o establecidos en la legislación, (artículo 3o. fracción XVI); igualmente, debe mencionar los recursos que procedan en contra de ella.

De no cumplirse con las formalidades antes mencionadas, la resolución administrativa podrá ser susceptible de nulidad o de anulabilidad.

En cuanto a la estructura que debe adoptar la resolución administrativa, la Ley no establece nada al respecto, exigiendo simplemente que en todo caso la resolución observe los requisitos de validez que establece en su artículo 3o., antes señalados. Además, la resolución debe de ser exhaustiva, en tanto debe de considerar todas las cuestiones que tienen relación sobre el asunto que se resuelve. La doctrina señala un requisito adicional, en el sentido de que las resoluciones deben ser congruentes, lo cual significa que habrá de existir relación entre lo aducido por las partes y lo resuelto.

De manera complementaria, del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) se desprende que las resoluciones contendrán una relación sucinta de las cuestiones planteadas y las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales y terminarán resolviendo con precisión los puntos que contiene el expediente y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse dichos puntos. (artículo 222).

Independientemente de la estructura que adopten las resoluciones administrativas, deberán observarse los principios antes mencionados.

En la práctica administrativa, la forma que suele darse a las resoluciones administrativas comprende cuatro partes:

a) Encabezado.- Contiene datos genéricos en relación a la identificación del órgano que resuelve, así como del expediente y de la persona inspeccionada; de igual manera se expresa el lugar y fecha en que se emite la resolución.

Deberá tenerse especial cuidado en la exactitud de los datos antes citados, toda vez que el artículo de la Ley, establece como causal de nulidad la omisión en la mención del órgano que emite la resolución correspondiente; asimismo, dicho precepto dispone como causales de anulabilidad el error en relación a la referencia del expediente o nombre completo de las personas, así como la omisión en el señalamiento del lugar y fecha en que se emite la resolución.

b) Resultandos.- Expresarán las situaciones de hecho que sirven de base a las consideraciones de la resolución administrativa. Estos resultandos se relacionan con los antecedentes de la visita de inspección, tales como los siguientes:

- Identificación del oficio de comisión, mediante el cual se ordena la visita de inspección.
- Fecha de realización de la visita de inspección e identificación del acta correspondiente.
- Identificación de otras visitas de inspección (oficios de comisión y actas)
- Identificación del emplazamiento realizado al representante legal del inspeccionado.
- Mención, en su caso, del acuse de rebeldía.
- Mención de la comparecencia del inspeccionado.
- Mención del acuerdo que admita el escrito de contestación al emplazamiento, reconozca personalidad y tenga por ofrecidas y admitidas las pruebas correspondientes, en su caso.
- Mención, en su caso, del desahogo de las pruebas.
- Mención, en su caso, de acuerdos relacionados con alegatos.

c) Considerandos.- Contienen los razonamientos lógico-jurídicos que sustentan la calificación de infracciones.

En los considerandos se precisan las argumentaciones y valoraciones que van a servir de base para resolver el fondo de la resolución administrativa. En ellos se determinará si se actualizan o no las infracciones administrativas y en su caso, que tipo de sanciones proceden y porque.

En esta parte de la resolución se precisan los preceptos jurídicos relacionados con la competencia de la autoridad que emite la resolución administrativa, haciendo referencia a los preceptos correspondientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), Reglamento Interior, Acuerdos Orgánicos o Delegatorios de Facultades, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y sus Reglamentos.

De igual manera, deberán precisarse los hechos y omisiones asentados en el acta o actas de inspección, así como, en su caso, las argumentaciones y pruebas ofrecidas por la persona inspeccionada.

A continuación, se procederá a valorar las pruebas que obren en el expediente, de conformidad con las reglas establecidas en el CFPC, así como los alegatos que en su caso presente el inspeccionado.

d) Resolutivos.

En los resolutivos, se precisan y sintetizan las conclusiones a las que llega la autoridad que resuelve, así como las sanciones que se imponen.

PRIMERO.- Establecerá si la persona inspeccionada infringe o no la normatividad ambiental, remitiéndose a las argumentaciones y valoraciones contenidas en los considerandos de la propia resolución. Puede darse el caso de que en parte se absuelva al inspeccionado y en parte se determinan infracciones; cuando se absuelva deberá precisarse que hechos y omisiones no constituyen infracciones o cuales fueron desvirtuados, razonamientos que deberán detallarse en los considerandos de la resolución.

SEGUNDO.- En caso de que se determinen infracciones, se precisarán las sanciones a que se hace acreedora la persona inspeccionada de acuerdo a las establecidas en el artículo 171 de la LGEEPA, como son; multa por el equivalente de 20 a 50 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, clausura (temporal, parcial o total), arresto administrativo hasta por 36 horas, el decomiso y la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. Si existe más de una sanción, que podría ser clausura y multa; es conveniente establecerlas en resolutivos separados.

Cuando se ordena la clausura, deberá de establecerse la modalidad en que se impone, sobre todo, se precisará la temporalidad, cuando está sea temporal. Esta cuestión puede resolverse relacionando la temporalidad con el cumplimiento de medidas técnicas o con un determinado plazo, mismo que deberá estar justificado. Debemos aclarar que la clausura de la cual se esta haciendo referencia en este momento se refiere a la clausura como sanción y no como medida de seguridad, por lo que su temporalidad dependerá de la gravedad de las infracciones. (o de las medidas correctivas).

En el caso de que se establezca multa y si existen varias infracciones, en el resolutivo se precisará la multa global y se hará remisión a los considerandos en los cuales deberá desagregarse o individualizarse las multas que corresponden a cada infracción.

TERCERO.- Se impondrán las medidas correctivas necesarias para subsanar las infracciones, en los plazos requeridos, remitiéndose a los considerandos en donde dichas medidas se precisan. Los plazos deberán de estar justificados desde el punto de vista técnico y considerando si la instrumentación de las medidas requiere de equipos o tecnología existente en el país o será importada. Debe mencionarse que el costo económico no será un elemento a considerar, tanto en la determinación de medidas ambientales como en los plazos para su instrumentación, dado que ese criterio no lo contempla la legislación ambiental (LFPA si lo considera); esto resulta explicable si se entiende que las medidas ambientales están directamente relacionadas con las obligaciones que establece la normatividad de la materia para los responsables de las actividades contaminantes.

En el cumplimiento de medidas técnicas deberá apercibirse a los inspeccionados que de no cumplirlas en los plazos establecidos en la propia resolución se harán acreedores a una multa económica por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, conforme al artículo 171 de la LGEEPA.

CUARTO.- Se ordenará turnar copia certificada con firma autógrafa de la resolución administrativa al Sistema de Administración Tributaria (SAT) o sus equivalentes de las entidades federativas a fin de que procedan a gestionar su cobro.

QUINTO.- Dependiendo de las circunstancias de cada caso, se determinará dar vista a otras autoridades para que intervengan de acuerdo a sus atribuciones; por ejemplo, solicitar revocaciones de autorizaciones, formular denuncias penales por delitos ambientales o solicitar a otras dependencias federales o gobiernos locales que intervengan en caso que de los expedientes en que se actúa, se desprendan hechos que sean de su competencia.

SEXTO.- Deberá hacer mención que en contra de la resolución administrativa procede el recurso de revisión, la conmutación y reconsideración de multa, regulados por la LGEEPA y el término para interponerlos; o también así el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SÉPTIMO.- Mención de notificar personalmente la resolución o por correo certificado.

OCTAVO.- Nombre y firma de quien resolvió (Bien puede ser la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación o los Delegados de la PROFEPA).

2.6.4. Notificación de la resolución

La resolución administrativa que concluye el procedimiento de inspección y vigilancia se notificará al interesado personalmente o por correo certificado (artículos 168 párrafo primero de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); es recomendable que esta notificación sea personal, en virtud de que la jurisprudencia exige que aunque sea por correo certificado existe la obligación de notificar al interesado o a su representante legal.

Dicha resolución se notificará en un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de su emisión (artículo 39 LFPA), no obstante que el artículo 168 de la LGEEPA disponga, que serán 20 días para su notificación, en base a lo establecido en el artículo 2 de la LFPA, que habla de la supletoriedad de dicha ley. El primer precepto referido establece que la notificación deberá de contener el texto íntegro de la resolución, así como el fundamento legal en que se apoye; sin embargo, esta exigencia se puede cumplir si en la notificación correspondiente se expresa que se tienen por reproducidas en la misma, tanto la resolución que se notifica, como el

fundamento legal en que se apoya, como si se insertasen a la letra y especificando que se hace entrega de esa resolución.

En la notificación se deberá mencionar que la resolución administrativa que se notifica tiene el carácter de definitiva en la vía administrativa y que en contra de ella procede el recurso de revisión previsto en el Título Sexto de la LFPA. (artículo 39 LFPA).

Cuando la notificación de la resolución administrativa se haga personalmente, deberán observarse las formalidades que establece el artículo 36 de la LFPA. Entre estas, cabe señalar que dicha notificación se hará en el domicilio del interesado o el último domicilio que el haya mencionado ante la autoridad. Si no se encontrase el interesado, deberá dejarse citatorio para que al día siguiente hábil se lleve o cabo la notificación. De no atenderse el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona o por instructivo que se fije en un lugar visible del domicilio.

CAPÍTULO III

DETERMINACIÓN DE SANCIONES

Por lo que así la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), una vez llevado a cabo la visita de inspección, valorado las pruebas que le fueron presentadas y recibido los alegatos correspondientes, procederá a dictar resolución, la cual puede ser absolutoria o condenatoria, en el caso de que fuera condenatoria, impondrá alguna de las sanciones previstas en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), por lo que así trataremos de describir en que consisten dichas sanciones administrativas.

3.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS CONFORME AL ARTÍCULO 171 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO

La sanción administrativa es el castigo que imponen las autoridades administrativas a las infracciones de la Ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción a un ordenamiento jurídico, de acuerdo a la materia de que se trate.

La sanción administrativa será la que se podrá imponer al que pueda imputarse una trasgresión jurídico-administrativa, y que puede tener como resultado la sanción consistente en la imposición de una multa o las demás que contempla el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), tratándose de materia ambiental.

La finalidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es sancionar todas aquellas acciones que contradigan lo dispuesto en la normatividad ambiental, tomando en cuenta la gravedad de cada infracción, tratando de evitar la imposición arbitraria de sanciones administrativas, toda vez que: "Sería grave error servirse del camino de la sanción administrativa - multa como una importante fuente de recursos tributarios del Estado, por esto la política sancionadora de la administración debe orientarse a escoger la sanción que logre frenar o desaparecer las prácticas infractoras que dañan gravemente el interés colectivo."⁶⁰

El fundamento constitucional de la potestad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para imponer sanciones administrativas, se encuentra en el texto del artículo 21 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer:

⁶⁰ Cf. Instituto de investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 3,413.

"ARTÍCULO 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 por treinta y seis horas".

Por lo que en ese tenor tenemos que los tipos de sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la normatividad ambiental, en relación a las facultades de la Procuraduría, se encuentran en los artículos 171 de la LGEEPA y 70 de la LFPA, las cuales consisten en:

LGEEPA ARTÍCULO 171.- Las violaciones a los preceptos de esta ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones;

LFPA ARTÍCULO 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes y podrán consistir en:

LGEEPA F. I.- Multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción; (LFPA A. 70 F. II).

Por lo que así: "La multa coercitiva no se impone con fines represivos, sancionadores. No tiene como finalidad la sanción de una transgresión jurídico-administrativa, sino forzar al cumplimiento de lo dispuesto en un acto administrativo, lograr la ejecución forzosa de lo ordenado por un acto".⁶¹

La multa se refiere a una sanción de carácter económico que tiene por objeto inhibir las conductas u omisiones infractoras a la normatividad ambiental. Para determinar el monto de la multa que correspondiera por determinada infracción u omisión, la legislación establece ciertos criterios a tomar en cuenta y que más adelante se comentarán.

⁶¹ Cf. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 149.

La multa debe ser de un monto tal que se logre cumplir con su propósito inhibitorio; es decir, las multas ambientales deben de encuadrarse en una política ambiental que tienda a inducir el cumplimiento de la legislación ambiental. Para lograr tal propósito, habrá que relacionar en lo posible las multas con los costos económicos que implica el cumplimiento de la ley, pero siempre considerando los criterios que la propia legislación establece.

LFPA F. I.- Amonestación con apercibimiento.

La amonestación se refiere a una llamada de atención a los inspeccionados en relación a sus conductas u omisiones que se refieren a infracciones leves. En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se menciona que dicha amonestación debe estar acompañada de apercibimiento, entendiendo este último como la advertencia al inspeccionado, en el sentido de que si continua realizando conductas u omisiones infractoras, se le aplicarán las sanciones que establece la legislación de la materia y se podrá hacer acreedor a sanciones por reincidencia.

LGEEPA F. II.- Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

(LFPA A. 70 F. V).

- **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.**

La clausura, significa la suspensión del funcionamiento de fuentes contaminantes o de las actividades relacionadas con ellas. La clausura puede ser total o parcial y temporales o definitivas.

La clausura puede asumir la modalidad de total, cuando afecta a todas las instalaciones de una empresa o establecimiento, lo cual se traduce en una imposibilidad jurídico-administrativa, para que dicha empresa o establecimiento continúen trabajando; la clausura parcial sólo afecta a una parte de las instalaciones de una empresa o de su proceso. Estas clausuras pueden adquirir la característica de temporal, caso en el cual esa temporalidad podrá ser determinada por un período de tiempo o determinable, sujetando su levantamiento a una condición resolutoria, esto es, sujetándola a la corrección de ciertas irregularidades urgentes; también puede tener la forma de definitiva, caso en el cual, implicará la imposibilidad de que la instalación afectada pueda continuar funcionando.

Las clausuras, independientemente de la modalidad que adopten, se justificarán solamente en el caso de violaciones de gravedad. Las modalidades que adopte la clausura también dependerán de esta gravedad, pudiendo establecer grados de las mismas, de tal manera que para casos de extrema gravedad o cuando exista imposibilidad física o legal para que las actividades se realicen de una manera sustentable, se recurra a la clausura total o parcial, pero definitiva. La clausura temporal, ya sea total o parcial, se impondrá en aquellos casos en que se requiere corregir irregularidades de cierta gravedad, por lo que la temporalidad podrá condicionarse al cumplimiento de medidas correctivas.

LGEEPA F. III.- El Arresto administrativo hasta por 36 horas. (LFPA A. 70 F. IV).

Por su parte, el arresto se refiere a una sanción de carácter administrativo consistente en la privación de la libertad de la persona inspeccionada o de los

responsables de las violaciones a la normatividad ambiental. Este arresto no podrá exceder de 36 horas de conformidad con los Artículos 21 Constitucional y 70 fracción IV de la LFPA. Esta sanción se considera extrema en la medida en que la LFPA dispone que cuando se imponga esa sanción no podrá establecerse otra modalidad.

LGEEPA F. III.- 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, conforme a lo previsto en la presente ley, y

En relación a lo dispuesto por la fracción en comento, cabe decir que: "El decomiso, deriva de la palabra: "latín commissum, que significa crimen, objeto confiscado. Incautarse el fisco de algún objeto, como castigo al que ha querido hacer contrabando".⁶²

Su fundamento lo encontramos en lo dispuesto por el artículo 22 Constitucional, Segundo párrafo, al disponer:

"...La autoridad judicial resolverá que se apliquen a favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo de delito previsto por la ley como delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que

⁶² Cf. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 994.

hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe...”.

De acuerdo a las reformas a la LGEEPA publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996, la figura del decomiso paso a formar parte del Capítulo de Sanciones Administrativas, artículo 171 fracción IV.

“ARTÍCULO 171 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, conforme a lo previsto en la presente ley, y.”

Por lo que así las cosas, de lo expuesto cabe decir que si bien es cierto, como lo establece el artículo 22 constitucional en su párrafo tercero la autoridad judicial una vez acreditado el cuerpo del delito tratándose de delincuencia organizada y desahogado el procedimiento respectivo, podrá imponer como pena el decomiso.

Luego entonces la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no podrá imponer como sanción administrativa el decomiso, dado que dicha facultad sólo le corresponde a la autoridad judicial, por lo que así podrá en su caso ordenar como medida de seguridad el aseguramiento de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos materiales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que de lugar a la imposición de la medida.

Concluyendo dire que el decomiso es considerado como resultado de un procedimiento administrativo - penal, ya que la autoridad administrativa una vez hecho el aseguramiento, deberá dentro de las 24 horas siguientes, dar aviso al Ministerio Público Federal, para que este a su vez lleve a cabo su función de acreditar la procedencia ilícita de los bienes que se han asegurado y, por ende, el delito que les dio origen; y en última instancia el juez es el que decretará el

decomiso como pena. Cabe puntualizar que la LGEEPA en su artículo 174 Bis. establece que la Secretaría podrá llevar a cabo respecto de los bienes asegurados, la venta, remate, donación o su destrucción.

LGEEPA F. V.- La Suspensión o Revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá establecer en las resoluciones administrativas, que se solicite a la autoridad correspondiente la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general, de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción. Esta solicitud se tramitará en aquellos casos en que las infracciones sean graves o impliquen una violación a las autorizaciones antes mencionadas, ejemplos de estas situaciones las tenemos en los casos de las autorizaciones de las manifestaciones de impacto ambiental o del otorgamiento de licencias de funcionamiento.

También así se establece, que cuando no se lleven al cabo las medidas correctivas ordenadas, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato (LFPA A. 70 F. III), sin que el total de las multas exceda de los 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Por lo que deberá de entenderse por 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 en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

Pueden imponerse en más de una, las sanciones antes mencionadas, salvo el arresto. De esto se deduce que las sanciones citadas se pueden combinar, es decir, podrá imponerse multa y clausura a su vez, y otras formas de combinación, con la amonestación con apercibimiento, salvo que se imponga como sanción el arresto, ésta no podrá combinarse con otras, sino deberá ser única.

La Procuraduría también podrá establecer en las resoluciones que se promuevan ante las autoridades locales y municipales competentes, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que pueda afectar al ambiente o causar desequilibrio ecológico (artículo 175 LGEEPA y 5° Constitucional párrafo VI).

Debe mencionarse, que las solicitudes referidas en los dos párrafos anteriores no constituyen propiamente una sanción, sino sólo gestiones entre autoridades que pueden o no desembocar en una sanción; es decir, si la autoridad a quien se hace la petición revoca las autorizaciones o limita o suspende la instalación o funcionamiento de empresas, dichas sanciones serán las que afecten la esfera jurídica de los interesados, más no la petición realizada por esta Procuraduría, por lo que estas peticiones tienen la naturaleza de meras recomendaciones para la autoridad a quien se dirigen, de tal manera que podrán o no ser atendidos.

Por otra parte, cuando en los expedientes aparezcan hechos u omisiones que puedan ser constitutivos de alguna infracción que corresponda aplicar a otra autoridad federal distinta a la Procuraduría o a los gobiernos locales, este órgano desconcentrado deberá de abstenerse de sancionar y dar vista remitiendo las constancias pertinentes a las autoridades o gobiernos competentes a fin de que

actuen en el marco de sus atribuciones y determinen si hay o no infracciones y las sanciones que procedan.

Además de las sanciones administrativas a que se hacen acreedoras las personas inspeccionadas en materia de inspección industrial, los mismos hechos u omisiones asentados en el acta de inspección pueden dar lugar a una responsabilidad de tipo penal, sobre esta cuestión la LFPA establece que sanciones administrativas son independientes de la responsabilidad penal en que incurran los infractores (LGEEPA artículo 169 párrafo cinco y LFPA 78).

3.2. CRITERIOS A CONSIDERAR PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), confiere un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para imponer sanciones por infracciones administrativas, estableciendo que su imposición se sujetará a los criterios establecidos su artículo 173, siendo:

Artículo 173.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta ley, se tomará en cuenta:

F. I.- La gravedad de la infracción.

Se considerará de acuerdo al daño o menoscabo que se cause o pueda causar, a alguno de los elementos que conforman el medio ambiente en forma directa o indirecta por determinada acción, ya sea natural o inducida por el hombre.

Fracción I.- Los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública:

Para poder considerar el daño a la salud pública, es menester saber que se entiende por la Salud, siendo el: "Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente

todas sus funciones”⁶³ y por Salud pública se puede entender como: “Salud Pública, es decir, la salud del pueblo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno, y requiere de una constante intervención nacional y de medios idóneos. Se refiere al aspecto higiénico o sanitario de una colectividad y, por lo mismo, se encuentra íntimamente relacionada con la salubridad pública que es un orden público material que se logra mediante prescripciones policiales relativas a la higiene de personas, animales y cosas”.⁶⁴

Por lo que de esa manera podemos considerar que el daño a la salud pública, se refiere a toda aquella acción capaz de impedir el funcionamiento normal del ser humano, organizado políticamente.

Fracción I.- La generación de desequilibrios ecológicos.

La LGEEPA en su artículo 3 fracción VI define al equilibrio ecológico como: “La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”, por lo que desequilibrio, consistiría en alterar intencionalmente la interdependencia de alguno de los elementos que conforman un ambiente.

Fracción I.- La afectación de recursos naturales o de la biodiversidad.

En este sentido la LGEEPA artículo 3 fracción IV define a la biodiversidad como: “La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas” y en el mismo artículo

⁶³ Cf. Selecciones del Reader's Digest. Op. Cit. p. 3,373.

⁶⁴ Cf. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 3,923.

fracción XXIX, define al **Recurso natural**, como: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

Fracción I.- Niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable.

Las normas técnicas ecológicas establecen parámetros y límites permisibles de emisión de contaminantes al ambiente, lo que permite a la autoridad administrativa valorar la gravedad de una infracción, en razón de los parámetros rebasados en la norma.

En relación a lo anterior y a efecto de poder plasmar en la resolución derivada de un procedimiento administrativo, una debida fundamentación y motivación de las sanciones administrativas, la Procuraduría deberá diagnosticar el grado de las actividades industriales que influyen directamente o indirectamente en el ambiente y la salud pública, como resultado de la infracción cometida en particular.

Fracción II.- Las condiciones económicas del infractor:

El artículo 22 Constitucional, dispone:

"Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales".

Asimismo la Suprema Corte de la Nación, a establecido con relación a lo que debe entenderse como multa excesiva:

"Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95. Página: 5

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

Para poder establecer que se han tomado en cuenta las condiciones económicas del infractor, es menester que la multa que se imponga sea proporcional a las posibilidades económicas del infractor con relación a la gravedad del ilícito, toda vez que la intención de la autoridad administrativa debe estar dirigida a inhibir la comisión de la falta y no así de acabar con el negocio o sustento económico del afectado.

Agregando, la PROFEPA en sus actas de inspección en materia de inspección industrial, procura queden asentados los estados financieros o el capital con que fue constituida la empresa, el número de trabajadores con que cuenta, saber si el predio ocupado por la empresa es rentado o de su propiedad y la descripción de los equipos, procesos o herramientas con que cuenta para llevar a cabo su actividad industrial; elementos que permiten a la autoridad ambiental dimensionar sobre las posibilidades económicas, con las que cuenta la empresa visitada, para imponer en su momento una sanción acorde con su situación económica.

Por lo que el inspeccionado como resultado de un procedimiento administrativo inculcado en su contra, mediante el cual la Procuraduría haciendo una valoración de las infracciones y de los elementos que le permitan valorar la situación económica del inspeccionado, impusiere una multa que rebasase la capacidad económica del mismo, éste podrá en su momento mediante alguno de los medios de impugnación, demostrar que la multa que se le ha impuesto, es anticonstitucional, lo cual la autoridad ambiental, deberá de retractarse de dicha multa e imponer una diversa que se encuentre ajustada al precepto constitucional mencionado, a efecto de no envadir la esfera jurídica del gobernado.

Fracción III.- La reincidencia, si la hubiere;

La LGEEPA en su artículo 171 último párrafo define al reincidente como:

"Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un período de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada."

En razón de lo anterior la reincidencia no debe confundirse con la desobediencia. Toda vez que esta última se entiende al desacato en el cumplimiento de una medida técnica ambiental establecida por la autoridad como consecuencia de la existencia de una infracción a la legislación en la materia.

Luego entonces, la desobediencia se refiere al incumplimiento de una medida y no a la repetición de una infracción, sino que se refiere a una misma infracción que no ha sido subsanada. Las consecuencias que se establecen para estas dos figuras son distintas: en caso de reincidencia el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del doble del máximo permitido, es decir, no podrá ser mayor a 50, 000 DSMGV en el D.F; además de que la reincidencia puede dar lugar a la clausura definitiva; mientras que

la desobediencia da lugar a la imposición de multas por cada día que transcurra el desacato, sin que el total de ellas exceda de 25, 000 DSMGV en el D.F.

Fracción IV.- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y;

Acontece cuando el sujeto de la normatividad ambiental, aún a sabiendas de los daños que ha provocado o pueda provocar al medio ambiente o a la salud pública con determinada acción, acepta las consecuencias y no hace nada por impedir que la misma se lleve a cabo.

V.- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

Es el ahorro en tiempo y dinero, que tuvo el sujeto a quién le es imputable el cumplimiento de la normatividad ambiental, por no haber dado cumplimiento a las disposiciones ambientales a las que estaba obligado.

Además de los elementos que se pueden tomar para determinar la gravedad de la infracción, dicho artículo también establece en caso de que el infractor realice las medidas correctivas dentro de los plazos otorgados para subsanar las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

No obstante lo anterior, la autoridad una vez dictada la resolución administrativa y ordenado las medidas correctivas (leves, urgente aplicación o atención prioritaria), si el infractor demostrare que las ha cumplido en el plazo otorgado en las mismas; dentro de los 15 días hábiles siguientes a su cumplimiento, podrá pedir a la autoridad ordenadora que le practique visita de verificación de

medidas correctivas, a efecto de que corrobore que se han llevado en los plazos y términos ordenados, con el fin de que le sea reconsiderada la multa impuesta en la resolución que se le dicto al efecto.

Dicho artículo en su último párrafo dispone que la sanción impuesta en la resolución respectiva, podrá conmutarse; esto quiere decir que en lugar de pagar la multa, podrá hacer inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor (medidas correctivas de urgente aplicación, de atención prioritaria y la multa que se le imponga), no se le haya dictado alguna de las medidas de seguridad consistentes en la clausura, aseguramiento precautorio, la neutralización, previstas en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

CAPÍTULO IV

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano encargado de llevar al cabo el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia industrial y determinar las sanciones correspondientes. Sanciones que como se verá más adelante carecen de una debida fundamentación y motivación, lo que implica que al ser impugnadas en muchas de las ocasiones se pierdan, conllevando con ello a declararlas como inconstitucionales, lo que trae como consecuencia que los procedimientos administrativos resultado de los programas de inspección y vigilancia industrial se pierdan y se deje de cumplir con el fin de preservar y cuidar el medio ambiente.

4.1. CONSIDERACIONES A LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Como se a expuesto con antelación, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sus Delegaciones en cada Estado y la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación, son las encargadas de poder llevar a cabo visitas de inspección en materia industrial, que van desde la emisión de la orden de inspección hasta la resolución que se dicte al efecto, mediante la cual tratándose de resoluciones sancionatorias, la autoridad ambiental impondrá las sanciones administrativas que procedan, para lo cual deberá de fundar y motivar debidamente todos sus actos que causen alguna molestia al gobernado.

Dicho lo anterior, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad como lo es en este caso, contempla desde la emisión de la orden de inspección hasta las sanciones administrativas a imponer, situación que obliga a la autoridad a fundamentar y motivar debidamente sus actos de autoridad, a efecto de no invadir las esfera jurídica del particular.

La Garantía de Legalidad es la que mayor preservación imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional, la cual se ve plenamente plasmada en el artículo 16 de la Ley Suprema. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución, Tratados Internacionales, Leyes Secundarias y hasta los Reglamentos Administrativos.

La garantía de legalidad implicada en la parte del artículo 16 constitucional:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

Que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Por lo que así Ignacio Burgoa, nos dice que por causa legal del procedimiento, se debe entender: "Desde luego éste, ósea, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un individuo, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea *legal*, es decir, *fundado y motivado en una ley* en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas."⁶⁵

Ahora, bien el procedimiento administrativo implementado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, debe tener como presupuesto de legalidad en todos sus actos de autoridad dirigidos a los sujetos de la aplicación de la normatividad ambiental, estar debidamente fundados y motivados comprendiendo esto desde el primer acto de molestia que es la visita de inspección, como todos los actos relativos al procedimiento administrativo, que concluirá con la emisión de la resolución e imposición de las sanciones administrativas que procedan.

Se trata, en lo fundamental, de las sanciones que pueden aplicarse de manera coactiva en los casos de conductas contrarias a las prescritas por el sistema jurídico, contempladas en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por otra parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que sus disposiciones se aplicarán a los procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada.

⁶⁵ Burgoa, Ignacio. CF. Las Garantías Individuales, 2° ed., Porrúa, México D.F., 1954, p. 471

En ese tenor, las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, serán aplicadas supletoriamente en el procedimiento de inspección industrial, implementado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y sus Unidades Administrativas. Por lo anterior cabe citar lo dispuesto en dicha ley en su artículo 3° que a la letra reza:

"Artículo 3°.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

...V.- Estar fundado y motivado;"

Como podemos ver, dicho artículo dispone como elementos y requisitos del acto administrativo, el estar debidamente fundado y motivado, lo anterior obedeciendo al principio de legalidad dispuesto en el artículo 16 constitucional.

Ahora bien, atendiendo a que todo acto de autoridad que cause molestias al gobernado en su persona o posesiones, deberá estar debidamente fundado y motivado, cabe mencionar lo que nos dice el maestro Ignacio Burgo, sobre lo que se debe de entender por fundamentación:

"La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece imbibido en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional debe basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite..."⁶⁶

⁶⁶ Cf. Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 471.

Por lo que la fundamentación debe considerarse de "super-legalidad" o sea, de carácter CONSTITUCIONAL, en el sentido de que todo ordenamiento normativo secundario que prevea actos de molestia en perjuicio de los gobernados debe basarse en la Constitución o no contrariarla.". Así como tenemos la siguiente voz, que expresa:

"Novena Época; Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: IV, Noviembre de 1996; Tesis: IX.1o.18 K
Página: 440

FUNDAMENTACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. El artículo 16 de la Constitución General del país, señala que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, y por su parte, la jurisprudencia número 260 del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Materia Común, establece que **por fundamentación, debe entenderse la cita precisa del precepto legal aplicable al caso;** ahora bien, esto último se refiere no sólo al artículo exacto, sino también a la ley o reglamento particularmente aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados artículos, y varias leyes o reglamentos, explicándose que aquellos pertenecen a uno y/o a otro, es decir, a cualquiera de los ordenamientos referidos, en tal caso no puede considerarse que ese acto satisfaga el requisito constitucional de fundamentación, YA QUE NO CORRESPONDE A LOS GOBERNADOS EL RELACIONAR SU CONDUCTA A LAS DIVERSAS HIPÓTESIS LEGALES EN QUE PUDIERA ENCUADRAR, de las varias leyes o reglamentos que se invocaron como fundamento del acto de autoridad, para con ello averiguar cuál es la disposición y ley o reglamento exacto que enmarca su caso, y por el contrario, es dicha autoridad la que está constreñida a hacerlo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 248/96. Patricia Marisela Córdova Sánchez. 17 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo."

Agregando el Maestro Ignacio Burgoa, define motivación como:

*"La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el auto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley."*⁶⁷

La motivación, expresa cual fue la circunstancia vinculada al fundamento, que deviene en una apreciación, ya sea legal o no legal, es a saber, que relación guarda la forma o preestructura de algún acto, racionalizado por fuerza, que como consecuencia de la VINCULACIÓN que se da de éste y el fin, se cumplimenta por y en el sentido de la acción.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la fundamentación legal, integra la de legalidad, como lo establece la jurisprudencia:

"Novena Época; Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO;
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: V, Enero de 199;
Tesis: XX.102 K; Página: 501.

MOTIVACION. TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE SATISFACER EL REQUISITO CONTENIDO EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional debe existir en todo acto de autoridad (orden de aprehensión, auto de formal prisión, sentencia, etc.), EN RAZÓN DE QUE DEBE JUSTIFICARSE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS RESPECTIVAS

⁶⁷ Burgoa, Ignacio. Cf. Las Garantías Individuales. 32° ed., Porrúa, México D.F., 2000, p. 604.

PRECISAMENTE EN EL MANDAMIENTO ESCRITO, CON EL OBJETO DE QUE LA PARTE AFECTADA CON EL ACTO DE MOLESTIA PUEDA CONOCERLO Y ESTAR EN CONDICIONES DE PRODUCIR O PREPARAR SU DEFENSA.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 16/96. Jorge Antonio Vicente Jiménez. 11 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

Luego entonces, habiendo entendido el precepto de fundamento y motivo o de MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN, en un plano genérico, pasaremos a su desmembramiento jurídico fiscal.”

Para el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, fundamentación y motivación son:

“Octava Época

Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988

Página: 274

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, SU SIGNIFICADO. Conforme lo dispone el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, la expresión, con precisión, del precepto o preceptos legales aplicables, y por lo segundo, el señalamiento, también con precisión, de las circunstancias especiales, razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, necesitándose además la existencia de adecuación entre los motivos argumentados y las normas aplicables, esto es, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6475/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 20 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: Erubiel Arenas González.”

En razón de lo antes expuesto y atendiendo al contenido del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra dice:

“ARTICULO 171.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

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 treinta y seis 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, conforme a lo previsto en la presente Ley, y

V.- La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

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 en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.”

Que señala cuales son las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a la propia ley, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen.

Sin embargo si llevamos a estudio alguna de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como lo es la contenida en el artículo 152-Bis Fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra reza:

“Artículo 152-Bis.- Requiere autorización previa de la Secretaría:

I.- La prestación de servicios a terceros que tenga por objeto la operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos;"

Se podrá apreciar como es que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al detectar durante la practica de alguna visita de inspección a determinada empresa, que la misma esta llevando la prestación de servicios a terceros que tenga por objeto la operación de sistemas para la recolección de residuos peligrosos, sin contar con la autorización correspondiente; en primer término ordenará las medidas de urgente aplicación que procedan, más sin embargo estas no son llevadas al cabo por la empresa, la Procuraduría desahogará el procedimiento administrativo y dictará la resolución respectiva, en la cual se le impongan como sanciones a la empresa la multa equivalente a \$30,000.00 días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal y la Clausura Parcial Temporal de las Instalaciones de la Empresa, de acuerdo a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Expuesto lo anterior y considerando que la ley fue emitida por el Congreso de la Unión, como facultad que le confiere la constitución en su artículo 73 fracción XXIX-G, para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, la cual es reglamentaria del artículo 27 constitucional; por lo que las disposiciones de dicha ley son de orden público e interés social.

Lo cual aunado que el artículo 5° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone en sus fracciones II y VI, que son facultades de la federación:

"Artículo 5.- Son facultades de la Federación:

...II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como 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;

...VI.- 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, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;"

Con lo cual en primer término podemos decir que si bien la Procuraduría ha fundado y motivado la imposición de las sanciones administrativas, consistentes en la multa y Clausura Parcial temporal, conforme a lo dispuesto por el artículo 152-Bis fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que describe la acción susceptible de ser sancionada administrativamente, también lo es que no contiene el supuesto sancionado o "tipo", es decir, la descripción de la conducta o hecho infractor de los que dependa la sanción.

Considerando que la fundamentación y la motivación para una sanción a imponer, estriba en citar el fundamento legal al caso concreto y la adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos, sin embargo lo cual no acontece en la especie, dado que el artículo 152-Bis fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, si bien es cierto dispone que se requiere de autorización previa de la Secretaría al que pretenda dar servicios a terceros, sobre sistemas de recolección de residuos peligrosos, también lo es que no establece el tipo de sanción o sanciones a las que se puede hacer acreedor el que contravenga dicha disposición.

Así las cosas, al no precisar la conducta que da lugar a la imposición de una de las sanciones que prevé o al no establecer, al menos, las pautas para seleccionar alguna de éstas, el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, porque deja al gobernado en un estado de ignorancia respecto del fundamento y los motivos por los que puede hacerse acreedor a una de las sanciones.

Lo anterior en razón de que toda sanción administrativa debe estar debidamente fundada y motivada, por lo que en tal sentido debe citarse el precepto legal que describa la conducta susceptible de ser sancionada administrativa, dado que todo ordenamiento normativo secundario que prevea actos de molestia en perjuicio de los gobernados debe basarse en la Constitución o no contrariarla.

También así, podemos argumentar que el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, contradice lo establecido en el artículo 14 constitucional, el cual dispone en su párrafo tercero:

“ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- ...En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata...”.

Al considerar el mismo el principio de legalidad de la exacta aplicación de la ley, que a su vez deviene del de (nullum crimen, nulla poena sine lege), que significa que no hay pena sino existe precepto legal previamente establecido que la considere como tal.

Por lo que es así que el artículo 171 fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, si bien es cierto dispone que las violaciones a los preceptos de dicha Ley, sus Reglamentos y disposiciones que de

ella emanen, podrán ser sancionadas con alguna de las sanciones que refiere, también lo es que no describe que hecho u omisión es el que puede ser susceptible de ser sancionado. Delegando de esta manera la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la función de tipificar la infracción y asimismo la de poder escoger la sanción administrativa que crea precedente, dejando de esa manera en estado de indefensión al gobernado, dado que no sabe que sanción es la que se le puede aplicar por determinada infracción.

Lo anterior aplicable tratándose de infracciones y sanciones administrativas dada su identidad ontológica con la materia penal. Efectivamente, el precepto en cuestión, por lo dicho, crea una situación de incertidumbre jurídica y estado de indefensión para el gobernado porque la autoridad que aplica la ley, al contar con la posibilidad de determinar la infracción ante la omisión destacada, será proclive a la arbitrariedad y no al ejercicio reglado, máxime que el legislador tampoco especifica los fines o valores que den cause a la discrecionalidad de aquélla.

Concluyendo diremos que consideramos que las sanciones administrativas impuestas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de sus resoluciones administrativas y contenidas en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, son violatorias de las garantías individuales de seguridad jurídica y de la exacta aplicación de la ley consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, dado que carecen de una debida fundamentación y motivación de las mismas, como también así las leyes que le han precedido.

Lo que trae como consecuencia, que los procedimientos administrativos implementados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se pierdan, así como los recursos humanos y materiales tendientes a hacer cumplir la normatividad ambiental, además de los recursos económicos que se pueden destinar

a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 175-Bis.

Agregando, al haber tales deficiencias en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la que le han precedido, habría que cuestionarse si es justificada la función de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dado que si sus sanciones son emitidas en contravención a las garantías de legalidad, ello implica que corran la misma suerte las medidas correctivas y los procedimientos administrativos implementados por la misma, lo que nos llevaría a pensar que los recursos que le son destinados no están siendo administrados de la forma correcta y que las leyes se han emitido al efecto, no han sido lo suficientemente eficaces para lograr que se establezca un marco jurídico idóneo para lograr así de forma más eficaz, frenar el deterioro del medio ambiente y si una forma de allegar de recursos económicos al estado, por encima del bien público y el bienestar general.

4.2. PROPUESTA PARA UNA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Como se a expresado en el capítulo anterior, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, confiere una amplia facultad a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para imponer las sanciones administrativas contempladas en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a través de las resoluciones administrativas que emite como resultado de los procedimientos administrativos que instaura.

Resoluciones que carecen de una debida fundamentación y motivación de las sanciones impuestas, por lo que así violentan la garantía de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; lo anterior en razón de que ya bien sea que el

artículo aplicable al caso concreto no describa la sanción que corresponderá a la conducta descrita o bien la sanción no describa la acción que justifique la imposición de la misma.

Por lo que en tal razón, la consideración que se propone es que el artículo aplicable al caso concreto describa la sanción que corresponderá a la conducta descrita, toda vez que el gobernado en primera instancia podrá apreciar el hecho susceptible de ser sancionado y la sanción que corresponderá a dicha acción, y en base a ello tendrá mayores elementos para considerar si la sanción que se le esta imponiendo, esta ajustada a derecho o se excede.

La propuesta para una debida fundamentación y motivación de las sanciones administrativas, se deberá hacer considerando, los siguientes elementos:

I.- Descripción de la Conducta Susceptible de Ser Considerada como Irregularidad: Esto se refiere a los hechos o circunstancias que deberá prevalecer, a efecto de poder considerar que el hecho que se tiene, va en contra de la acción descrita en dicho precepto.

II.- Tipo de Irregularidad y Sanción a Imponer.- Este punto es considerando que no todos los hechos u omisiones cometidos en contravención a la normatividad ambiental, ameritan la misma sanción, dado que algunas por su gravedad ameritarán sanciones como lo es la clausura temporal o definitiva, o total o parcial y otras sólo multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

III.- Agravantes y Atenuantes.- Serán las que puede considerar la autoridad en razón de un cumplimiento e incumplimiento a las medidas correctivas que se dicten al efecto, y tendientes a contrarrestar los efectos adversos al medio ambiente y sus elementos.

Por lo que así tenemos, que el artículo 151-Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra dice:

“ARTICULO 151 BIS.- Requiere autorización previa de la Secretaría:

I.- La prestación de servicios a terceros que tenga por objeto la operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos;

II.- La instalación y operación de sistemas para el tratamiento o disposición final de residuos peligrosos, o para su reciclaje cuando éste tenga por objeto la recuperación de energía, mediante su incineración, y

III.- La instalación y operación, por parte del generador de residuos peligrosos, de sistemas para su reuso, reciclaje y disposición final, fuera de la instalación en donde se generaron dichos residuos.”

En el cual se puede apreciar que si bien es cierto describe el hecho susceptible de ser motivo de sanción, pero no así el tipo de sanción que ha de imponerse en caso de omisión, por lo que en ese sentido cabría decir de acuerdo a nuestra propuesta, que dicho artículo quedaría redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 151 BIS.- Se impondrá sanción conforme al artículo 171 fracciones I, II, III y V de la esta Ley, cuando el volumen de los residuos peligrosos manejados sea mayor a 200 litros o su equivalente en alguna otra medida.

Se impondrá sanción conforme al artículo 171 fracción I de la esta Ley, cuando el volumen de los residuos peligrosos manejados sea menor a 200 litros o su equivalente en alguna otra medida.

Al que sin previa autorización de la Secretaría, lleve a cabo:

I.- La prestación de servicios a terceros que tenga por objeto la operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos;

II.- La instalación y operación de sistemas para el tratamiento o disposición final de residuos peligrosos, o para su reciclaje cuando éste tenga por objeto la recuperación de energía, mediante su incineración, y

III.- La instalación y operación, por parte del generador de residuos peligrosos, de sistemas para su reuso, reciclaje y disposición final, fuera de la instalación en donde se generaron dichos residuos.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

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 en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada."

Ahora bien, como se puede apreciar en nuestra propuesta o modelo para dar al citado artículo, una debida fundamentación y motivación en cuanto a la imposición de las sanciones administrativas, lo hicimos considerando que de acuerdo a la cantidad de residuos peligrosos manejados, correspondería el tipo de sanción a imponer.

También así, se describe el hecho o acción susceptible de ser sancionado, tratando de encuadrar todas las acciones relacionadas con el manejo de residuos peligrosos, que pueden dar lugar a una sanción.

Por último, se considero lo referente a las atenuantes y agravantes, toda vez que dependiendo del grado de cumplimiento e incumplimiento dado a las medidas correctivas que ordene la autoridad ambiental, se podrán atenuar o agravar las sanciones impuestas, como lo sería la imposición de una clausura parcial temporal, la cual su permanencia dependerá del tiempo que se tarde en llevar a cabo las medidas correctivas que motivaron su imposición.

Ahora bien y para no obviar en inútiles repeticiones, este sería el modelo a considerar, en las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y demás disposiciones.

Cabe agregar, que si bien el decomiso no fue considerado como sanción a imponer, en el modelo de redacción para una debida fundamentación y motivación de las sanciones administrativas, lo es en el sentido de que a nuestro criterio, no debe formar parte de las sanciones a imponer por la autoridad ambiental, en el sentido que el decomiso solo puede ser decretado como pena por un Juez en Materia Penal, una vez seguido el procedimiento, una vez acreditado el cuerpo del delito y la legítima propiedad.

Además de que el mismo sólo se refiere, a los instrumentos ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, pero no así consideró a cualquier otro elemento susceptible de generar contaminación al ambiente, como lo son los residuos peligrosos.

Por lo que en ese sentido, la Procuraduría en lugar de imponer como sanción el decomiso, puede ordenar como medida de seguridad, consistente en 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.

Una vez considerado lo anterior, expondremos como quedaría la redacción de la resolución administrativa, que se emita al efecto.

“1.- Que como se desprende de las constancias que obran en autos, la empresa lleva a cabo el transporte de 200 litros de aceites gastados, generados en la empresa, sin contar con la autorización emitida por esta Secretaría, lo cual contraviene lo establecido en el artículo 151-Bis Párrafo Segundo Fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra reza:

“ARTICULO 151 BIS.- Se impondrá sanción conforme al artículo 171 fracciones I, II, III y V de la esta Ley, cuando el volumen de los residuos peligrosos manejados sea mayor a 200 litros o su equivalente en otro tipo de medida.

Se impondrá sanción conforme al artículo 171 fracción I de la esta Ley, cuando el volumen de los residuos peligrosos manejados sea menor a 200 litros o su equivalente en otro tipo de medida.

Al que sin previa autorización de la Secretaría, lleve a cabo:

I.- La prestación de servicios a terceros que tenga por objeto la operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos;...”

Por lo que considerando lo establecido en el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.-----

- - - La gravedad de la infracción consiste: en que las mismas pueden contribuir a incrementar el potencial de riesgo para el ambiente y la salud humana, toda vez que un mal manejo de estos residuos puede provocar que sean absorbidos o lixiviados en suelos, mantos freáticos y aguas superficiales o bien pueden entrar en contacto con la bioacumulándose en las cadenas tróficas ocasionando diversos efectos adversos a la salud pública. -----

- - - Por lo que hace a la valoración de la situación económica, es de considerarse que según los datos que obran en este expediente, la empresa cuenta con un capital activo de \$200,000.00 (DOSCIENTOS MIL PESOS 00/100 M. N.), por lo que se considera que sus condiciones económicas son suficientes para respaldar sus infracciones ambientales. -----

- - - En cuanto a la reincidencia se desprende que, en los archivos que obran en esta Procuraduría, no existe sanción impuesta a dicha empresa, respecto de la irregularidad antes mencionada. -----

- - - En relación al carácter intencional y negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, resulta ser que de las actuaciones realizadas en el presente expediente se desprende que dicha empresa actuó negligentemente al no cumplir con la normatividad ambiental. -----

- - - En cuanto al beneficio directamente obtenido, por los actos que motivaron la sanción, de las actuaciones del presente expediente se desprende que dicho establecimiento tuvo un ahorro en tiempo y dinero al no realizar los trámites correspondientes. -----

Con fundamento en el artículo 151-Bis Párrafo Segundo Fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y considerando que la tramitación de la autorización para llevar a cabo el transporte de residuos peligrosos, representaría un gasto de \$3,000.00 (TRES MIL PESOS 00/100 M. N.) y las medidas

correctivas que deberá llevar a cabo la empresa, se le impone una multa de \$1,500.00 (UN MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 M. N.), equivalentes a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de imponer la sanción.-----

Ahora bien, si contemplamos que las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y disposiciones en general, deberán describir la acción susceptible de ser sancionada y la sanción que corresponderá a dicha infracción y que para ello es menester modificar su contenido, estaríamos hablando de hacer reformas a dichas disposiciones, para lo cual debe de mediar una exposición de motivos.

En razón de la falta de fundamentación y motivación de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y atendiendo a que la generación de contaminantes es cada mayor, lo que representa un riesgo para el ambiente y la salud pública, por lo cual sería contradictorio que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente instaurará los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia industrial, a la empresas generadoras de contaminantes al medio ambiente, si sus resoluciones y por consecuencia sus sanciones fueran impugnadas por los medio jurídicos procedentes, los cuales se vieran perdidos por no estar debidamente fundados y motivados, causando con ello un desperdicio de recursos materiales y humanos, destinados a llevar a cabo la política ambiental, tendiente a la conservación y preservación del medio ambiente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y disposiciones que de ella emanan, al carecer de fundamentación, motivación y exacta aplicación de la ley, para imponer sanciones conforme a su artículo 171, violan las garantías de legalidad contempladas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

SEGUNDA.- El Decomiso contemplado como sanción en la fracción IV del artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 22 Párrafo Tercero de la Constitución, viola la garantía de legalidad, ello en razón de que la autoridad judicial una vez acreditado el cuerpo del delito y la propiedad, podrá imponer como pena dicha sanción y no la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

TERCERA.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para la imposición de una multa, además de considerar los elementos del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente, deberá de tomar en cuenta el costo promedio que haya dejado de erogar el infractor al momento de la omisión, por no haber cumplido con la disposición de que se trate.

CUARTA.- La finalidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no debe ser la de imponer sanciones para allegar al Estado de ingresos, sino de establecer una política que logre frenar las prácticas infractoras que dañan al medio ambiente.

QUINTA.- Para las irregularidades que ameriten medidas correctivas de urgente aplicación, deberán ser ordenadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo más antes posible, ya que en esa medida se podrán contrarrestar de manera inmediata, los efectos adversos al medio ambiente y no se tendrá que esperar a que se dicte resolución administrativa para poder ordenar las medidas correctivas procedentes.

SEXTA.- El artículo 6° Párrafo Segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo supletoria de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al disponer que el acto administrativo podrá ser subsanable, viola la garantía de legalidad dispuesta en el artículo 16 constitucional, ya que todo acto de

autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, ello quiere decir sin que medie error en su emisión.

SÉPTIMA.- El término de tres a quince días para el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas dispuesto en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo supletoria de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es el que debe de entenderse para la emisión del acuerdo de admisión de pruebas y apertura de alegatos.

OCTAVA.- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y las disposiciones que de ella emanen, deberán ser reformados a efecto de que además de contemplar la conducta o hecho susceptible de infracción, dispongan la sanción administrativa que ha de corresponder a la misma.

NOVENA.- El artículo 6° Párrafo Segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo supletoria de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, deberá ser reformado, a efecto de que las autoridades de las diversas instancias administrativas, al estar frente a la impugnación de una resolución administrativa, dicten una diversa para efectos de que la autoridad responsable fundamente y motive debidamente sus resoluciones.

DÉCIMA.- El derecho es uno de los principales instrumentos para la preservación del medio ambiente porque a través de él podemos proyectar y estructurar leyes que permitan una mayor participación de la sociedad y así contribuir a la protección de las nuevas generaciones. El país debe ajustar procesos de formación profesional y capacitación técnica indispensables para la conducción de políticas ambientales, desde la toma de decisiones de alto nivel hasta los diversos niveles de desarrollo, evaluación y ejecución de proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 9° ed., Porrúa, México 1990.

Banco Interamericano de Desarrollo, Derecho Ambiental Internacional. Cf. DOCUMENTOS BÁSICOS SELECCIONADOS PARA UN DESARROLLO SOBRE DERECHO Y POLÍTICA AMBIENTAL. Santiago, Chile, 1993.

Bielsa, Rafael. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. 2° ed., De Palma, Buenos Aires, 1955.

Brañes, Raúl. DERECHO AMBIENTAL MEXICANO. Fundación Universo Veintiuno, México, 1987.

Brañes, Raúl. MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO. 2ª ed., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Brañes, Raúl. MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental - Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., México, 1994.

Burgoa, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 2° ed., Porrúa, México, 1954.

Burgoa, Ignacio. LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. 32° ed., Porrúa, México, 2000.

Caballenas, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO VS. 21° ed., Tomo VIII, Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1989.

Cabrera Acevedo, Lucio. DERECHO DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Instituto de Investigaciones Jurídicas serie de estudios doctrinales 59 UNAM, México, 1981.

Carmona Lara, Ma. del Carmen. DERECHO ECOLÓGICO. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 1991.

Carmona Lara, Ma. Del Carmen. DERECHOS EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE. 1ª Reimpresión, Cámara de Diputados LVIII Legislatura-UNAM, México, 2002.

Carmona Lara, María del Carmen. ANÁLISIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1992.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO. Porrúa, México, 1999.

Díaz de León, Marco Antonio. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL PENAL. Tomo II, 2º ed., Porrúa, México, 1989.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XVI, Buenos Aires Argentina, 1978.

Fraga , Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 29º ed., Porrúa, México, 1990.

García, de Enterría, Eduardo. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Civitas, España, 1990.

Gómez Lara, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. UNAM, 8º ed., Harla, México, 1990.

González Marques, José Juan. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHOAMBIENTAL. 2ª ed., UAM Azcapotzalco, México, 1999.

González, Pérez, Jesús. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL. Porrúa, México, 1997.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 4° ed., Porrúa-UNAM, México, 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Porrúa-UNAM, México, 2001.

Lucero Espinosa, Manuel. LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 4° ed., Porrúa, México, 2001.

Margáin Manautou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. 3° ed., Porrúa, México, 2000.

Mateo Ramón, Martín. DERECHO AMBIENTAL. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid, España, 1977.

Obregón Heredia, Jorge. DICCIONARIO DE DERECHO POSITIVO MEXICANO. Obregón Heredia, México, 1982.

Ovalle Favela, José. Cf. DERECHO PROCESAL CIVIL. 4°ed, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.

Quadri de la Torre, Gabriel y Sánchez Cataño, Luis R. LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA. Editorial Limusa, México, 1992.

Sánchez Gómez Narciso. DERECHO AMBIENTAL. Porrúa, México, 2001.

Selecciones del Reader's Digest. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO. 22° ed., México, 1983.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 10° ed., Porrúa, México, 1992.

Vizcaino Murray, Francisco. LA CONTAMINACIÓN EN MÉXICO. Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Ley de Conservación de Suelo y Agua.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Ley Federal de Protección al Ambiente.

Ley General de Manejo Integral de Residuos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Penal Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos.

Reglamento en Materia de Emisión de Ruido.

Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la
Atmósfera

Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional
de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.