



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIONES EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

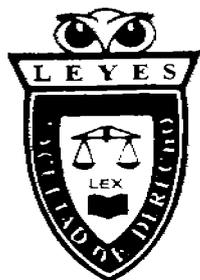
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO GABRIEL PÁLACIOS VALDEZ



ASESOR DE TESIS: DR. SERGIO RICARDO MARQUEZ RABAGO



MÉXICO, D. F.

2005

m343931



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 29 de Marzo de 2005

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

El pasante de esta Facultad, PALACIOS VALDEZ ALEJANDRO GABRIEL con número de cuenta 9431409-0 ha elaborado la tesis denominada "LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIONES EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE bajo la dirección del DR. Sergio Ricardo Márquez Rábago y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

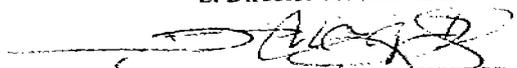
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



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

A DIOS:

Por darme esta vida, porque sin tu venia no podría gozar de lo bello de este mundo.

A MI MAMA:

Por darme luz en esta vida, y por que sin tus enseñanzas no hubiese aprendido valor, entrega, lucha, humildad y sacrificio.

Por ser la guía en mi camino y darme tu amor inconmensurable y sobre todo por ser la persona a quien más amo en este mundo.

A MI PADRE:

Porque una vez me diste un consejo; que todo en esta vida tiene un lado positivo y negativo, pero que todo te deja una enseñanza, y creo que lo he aprendido muy bien....Saber elegir el lado correcto y luchar hasta el final.

Tu sabes cuanto te quiero.

A MIS HERMANOS:

Porque cada vez que veo la palma de mi mano se me hacen presentes, porque somos un mismo puño que representa unidad, fuerza, lealtad, sabiduría y cariño.

A ustedes que son luz y que han sido mis guías, gracias por sus oraciones, apoyo, aliento y comprensión.

AL DR. SERGIO RICARDO MARQUEZ RABAGO:

Con afecto, por su apoyo brindado en mi vida profesional y porque con su asesoramiento he logrado concluir este trabajo tan importante.

Gracias

A MI UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:

Por haberme recibido en tu recinto y darme la oportunidad de realizar mis estudios universitarios y así otorgarme la oportunidad de desarrollarme en la profesión que más me gusta, sin olvidar que ha sido y será siempre mi casa profesional, esperando un día retribuirte la enseñanza invaluable que me has dejado.

MIL GRACIAS

*Sin querer omitir a alguien,
agradezco a todas aquellas personas que de una u otra
manera, han contribuido para que este trabajo haya sido posible,
agradeciendo su cariño, apoyo, confianza, aliento, consejos,
conocimientos y ayuda.*

Gracias.

**LA CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
INFRACCIONES EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULO I

**LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y LOS DERECHOS HUMANOS
(MARCO CONCEPTUAL)**

I. Derechos Humanos..... 4
II. La Edad de los Derechos Humanos..... 9
III. La Protección Ambiental como Derecho Humano..... 21

CAPÍTULO II

**LA LEGISLACIÓN VIGENTE, LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
INSTAURADOS PARA SU EFICACIA Y LA PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

I. Evolución Constitucional de la legislación en materia ambiental..... 45
II. Trayectoria legislativa en Materia Ambiental..... 54
III. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente..... 60
 III.1. Estructura..... 62
 III.2. Funciones..... 69

CAPÍTULO III

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIONES EN MATERIA
AMBIENTAL**

I. De las Infracciones y Delitos en Materia Ambiental..... 86
II. El procedimiento Administrativo de infracción en Materia Ambiental..... 95

II.1. Procedimiento Administrativo y Proceso administrativo	95
II.2. Recurso de Revisión.	100
II.3. Resolución administrativa.....	112

CAPÍTULO IV
LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

I. De la caducidad (doctrina).....	129
II. De la caducidad de la instancia en el Sistema Jurídico Mexicano (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).....	135
II.1. Concepto.....	136
II.2. Elementos.....	141
III. De la supletoriedad (Ley Federal de Procedimiento Administrativo).	147
III.1. Concepto.....	153
III.2. Elementos.....	158
IV. Propuesta de Adecuación al Procedimiento de infracciones Administrativas.....	159
CONCLUSIONES.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	173

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, uno de los temas más relevantes de finales del siglo XX y considero que de todo este siglo XXI sin lugar a dudas, ha sido la problemática ambiental, las preocupaciones en torno a ella han sido abordadas desde los movimientos ambientales, hasta los jefes de Estado y, obviamente en uno de los espacios concensados por los países del mundo en torno a la búsqueda del equilibrio mundial como lo es la Organización de las Naciones Unidas. (ONU)

Las acciones jurídicas, sociales y voluntarias que se han abocado para la resolución de los cambios climáticos, la contaminación de los mares, la pérdida de la biodiversidad, por mencionar algunos, no han rendido los frutos esperados en beneficio de las presentes y futuras generaciones.

En este contexto, el Derecho como uno de los principales instrumentos de orden, justicia y equidad, garante del orden social, debe asumir desde ésta óptica la salvaguarda del derecho que tenemos a gozar de un ambiente sano, que sustente, el goce de la vida en el planeta sobre todo, basándonos en legislaciones ambientales, constitucionales y ordenamientos secundarios apropiados donde se establezcan de manera clara y precisa el procedimiento o los procedimientos a seguir tanto, para no permitir la instauración de fábricas o empresas contaminantes como, para proporcionarle al particular los medios idóneos para defenderse de las autoridades cuando estas emitan una resolución no acorde a derecho y que atenten contra la ecología y el medio ambiente del país.

El presente trabajo comprende los grandes principios orientadores de la ciencia jurídica, con el propósito de ofrecer al lector, las posibilidades sustantivas, adjetivas, administrativas y punitivas del Derecho Ambiental el cual, quedó dividido para su exposición y estudio en cuatro capítulos los cuales a continuación enunció.

En el capítulo primero denominado la protección ambiental y los derechos humanos enmarca, todo lo relacionado a su concepto, y la protección ambiental como derecho de los humanos.

La legislación vigente, los procedimientos administrativos instaurados para su eficacia y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente son motivo de estudio en el capítulo segundo de nuestro trabajo donde se habla de la evolución constitucional de la legislación en materia ambiental, su trayectoria legislativa en esta materia y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de su estructura y funcionamiento.

Asimismo, en el tercer capítulo de este trabajo refiero del procedimiento administrativo de infracciones en materia ambiental así como de los delitos en esta materia, el procedimiento administrativo a seguir los recursos que hay, y la forma de impugnar las resoluciones de las autoridades correspondientes.

Finalmente la caducidad de la instancia la plasmó en el capítulo cuarto de la presente exposición desde el punto de vista doctrinario, su regulación en nuestro sistema jurídico mexicano, en especial en la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo asimismo se habla del manejo y procedencia de la supletoriedad en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para terminar haciendo unas propuestas de adecuación al procedimiento actual de infracciones administrativas, con el objeto de brindar seguridad jurídica al particular para que este no quede en estado de indefensión frente a las autoridades correspondientes.

CAPÍTULO I

LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y LOS DERECHOS HUMANOS (MARCO CONCEPTUAL)

En la actualidad, el medio ambiente enfrenta una de las peores crisis en la historia de nuestro planeta; día a día, se observa la extinción de diversas especies de flora y fauna, la contaminación de los ecosistemas acuáticos y del agua; así, como nuevas enfermedades causadas por la contaminación a los suelos y a la atmósfera, en virtud del deterioro a los mantos freáticos, producto de la contaminación originada por los residuos peligrosos biológico infecciosos. Todo esto deriva de un concepto erróneo del desarrollo económico que privilegia la producción a costa del patrimonio natural de la sociedad y aún a costa del individuo mismo.

Algunos de los derechos fundamentales del ser humano, se ven minimizados por la actual crisis ambiental de nuestro entorno, es por ello que en el presente capítulo se resaltará la importancia y protección que estos han tenido.

I. Derechos Humanos

La lucha del hombre por el reconocimiento de sus derechos fundamentales ha sido una constante, desde su total desconocimiento hasta su reconocimiento más o menos generalizados en diferentes lugares.

Según Marco Antonio Guzmán "la historia de los derechos humanos se confunde en cierto modo con la de la humanidad".¹

El movimiento de protección de derechos humanos en el ámbito universal se inicia, en forma intensa en 1945 al estipularse, en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, como uno de sus objetivos básicos, la promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinción de raza, sexo, idioma, color o de cualquier otra índole. Dentro de la importante labor de la ONU en la materia, está la *Declaración Universal de los derechos Humanos* antes mencionada además de los pactos internacionales de derechos humanos de 1966, instrumentos de los que trataré a continuación.

Para respaldar lo anterior, se promulgó la Declaración Universal de Derechos Humanos, "...que en el artículo 68 de la carta de la ONU menciona el establecimiento del Consejo Económico y Social, y de una Comisión para la promoción de los derechos humanos, el cual comenzó a funcionar de 1946, compuesto por 18 miembros".²

En los primeros meses de la Organización, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), y su Comisión, decidieron que la proyectada *Carta de Derechos Humanos*, debía ser una declaración de principios generales y un pacto por separado que fuera jurídicamente obligatorio. En su primera reunión, en enero de

¹ GUZMÁN CARRASCO, Marco Antonio. *No intervención y protección Internacional de los Derechos Humanos*. 2ª edición. Edit. Universitaria Ecuador. 1996. p. 118.

² *Ibidem*. p. 119

1947, la Comisión estudió los principios que articularían la carta. En su segundo periodo la Comisión decidió perseguir tres objetivos:

- *“Una declaración de derechos donde se enunciarían los principios generales de la materia;*
- *Una declaración de derechos humanos donde se enunciarían los principios humanos que definirían los derechos, objeto de protección y los límites en ejercicio;*
- *Las medidas de aplicación que integran el mecanismo internacional que asegurara la protección de los mismos”.*³

En la misma reunión, la Comisión formuló un proyecto de declaración, así como el proyecto de pactos de derechos humanos. En su tercer periodo de sesiones envió el proyecto de declaración a la Asamblea General de la Organización, misma que fue aprobada en el Palacio de Chaillot, en París, el 10 de diciembre de 1948.

A partir de esa declaración, la labor de la ONU en esta materia creció considerablemente, firmándose numerosos tratados y convenciones de derechos humanos. Entre los más importantes documentos están los siguientes:

- “Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio en 1948;
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951;

³ CARPIZO, Jorge. *Los nuevos Derechos Humanos*. 3ª edición Edit. Trillas México, 2001 p. 231

- Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer de 1952;
- Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955;
- Declaración de los Derechos del Niño de 1959;
- Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradante de 1975".⁴

Además de las anteriores, la ONU ha trabajado en pro de los derechos de los enfermos, en contra del hambre, de la represión y en una importante labor contra la discriminación racial y en contra de la política del llamado *Apartheid*.

Al carecer de fuerza vinculante, obligatoria a los Estado de manera coercible, la Declaración Universal, la ONU se preocupó por transformar dicha declaración en un tratado que dispusiera de obligaciones jurídicas para cada Estado ratificante. Se pensó en dos pactos: uno sobre derechos civiles y políticos; y otro sobre derechos económicos, sociales y políticos.

Los pactos fueron redactados primero en la Comisión de Derechos Humanos y luego en la Tercera Comisión de la Asamblea General, siendo finalmente aprobados, luego de 18 años de creada la Declaración Universal, el 16 de diciembre de 1966, junto con el protocolo facultativo del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*.

⁴ Ibidem. p. 232

*“Cada pacto requería 35 ratificaciones para su entrada en vigor; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976, y el de Derechos Civiles y Políticos el 23 de marzo del mismo año, junto con su protocolo facultativo, el cual sólo requería de 10 ratificaciones para su entrada en vigor”.*⁵

Las disposiciones de los pactos convierten en obligaciones jurídicas los principios consignados en la Declaración Universal de 1948; en ese tenor, existe una disposición de los pactos que había sido incluida en la declaración, que se refiere al derecho de la libre determinación de los pueblos al disfrute y utilización plena de sus riquezas y recursos naturales.

Además del movimiento mundial de protección de los derechos humanos han sido creados movimientos de carácter internacional regional, es decir: *“grupos de Estados vinculados por razones geográficas y culturales que han procurado, al igual que los susodichos pactos, y en concordancia con lo establecido por el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas que impone a todos los miembros la obligación de tomar medidas conjunta o separadamente para la consecución de los propósitos consignados en el artículo 55 de la propia carta, hacer vigentes, en sus respectivos ámbitos, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.*⁶

⁵ ETIENNE LLANO, Alejandro. *La protección de la persona Humana en el Derecho Internacional*. 3ª edición. Edit. Cárdenas Editorial México, 2000. p. 239

⁶ *Ibidem*. p. 241.

Para resaltar lo anterior, consideró que los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas y facultades inherentes al hombre, que por su importancia se torna indispensable para su existencia. Estos derechos se han consolidado en la estructura jurídica del Estado contemporáneo. En consecuencia, éste no sólo tiene el deber de reconocerlos sino, además, de respetarlos y defenderlos, concretando su actuación a los límites señalados en el marco jurídico que para tal efecto existe, mismo que le impone en determinados casos la obligación de abstenerse y en otros de actuar, con el fin de garantizar, precisamente a los individuos, la vigencia de sus libertades y derechos.

II. La Edad de los Derechos Humanos

Hablar sobre la edad de los derechos humanos suena paradójico ya que no puede hablar sobre la edad de los mismos, sino más bien, de la evolución que han tenido estos en la vida del ser humano.

*“Han existido y existen criterios diversos y diferentes posiciones doctrinarias sobre la naturaleza y fundamento de los derechos humanos, desde el “ius naturalismo”, en sus diferentes manifestaciones, hasta el positivismo, al parecer ahora en decadencia, y desde las posiciones basadas en el idealismo filosófico, hasta las que resultan de las corrientes materialistas”.*⁷

⁷ URIBE VARGAS, Diego. *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. 2ª edición, Edit. Altura Hispánica, España. 1992. p. 213

Sin embargo, se puede destacar que la concepción *iusnaturalista*, que es la más conocida, afirma, que el hombre posee derechos y libertades connaturales a su naturaleza, propios de su calidad de persona, anteriores al Estado y a toda organización política, imprescriptibles e irrenunciables. Estos derechos son atributos de la persona humana y no derivan de la calidad de ciudadano de un Estado.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, es necesario realizar un compendio de los puntos de vista de Alfonso Noriega Cantú, sobre la naturaleza de los derechos del hombre en las siguientes proposiciones, para después pasar a relacionar estos conceptos con los derechos que se derivan de la relación del hombre con la naturaleza y nos llevan a los derechos humanos de la solidaridad que para el caso son los derechos a un medio ambiente sano.

*“Todos los derechos del hombre tienen, por razones ontológicas y materiales, una naturaleza igual, aunque puedan tener caracteres diferentes y distintos sistemas de protección. No es admisible ninguna jerarquización entre ellos, ni puede admitirse el reconocimiento de que es lícita la violación y el desconocimiento de una categoría de derechos, con base en que es preciso dar preeminencia a otra u otras categorías”.*⁸

La más conocida y usada clasificación de los derechos humanos sigue siendo, como criterio para la misma, el origen histórico de los derechos

⁸ Ibidem. p. 214

ubicándolos por generaciones. Así encontré derechos de la primera, de la segunda y de la tercera generación, tal y como lo manifiesta Jesús Rodríguez y Rodríguez.

Derechos de la primera generación

En los Derechos de la primera generación, se incluyen los conocidos de manera general, como *derechos o libertades civiles* y *los derechos políticos*, son producto del triunfo de liberalismo burgués en la revolución francesa, plasmándose en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y posteriormente en todos los textos constitucionales de occidente.

Son derechos que, por lo general, implican un deber de abstención por parte del Estado, cuya actuación es, en esencia, pasiva, aunque supone no sólo un deber de garantizar el orden público dentro del cual esos derechos pueden ejercerse efectivamente, de manera libre y no discriminatoria, sino también de establecer y mantener las condiciones de dicho orden, dentro del cual se ejerza la libertad, real y efectiva. El titular de estos derechos es el ser humano en el caso de los derechos civiles, y el ciudadano en el caso de los políticos, considerados el hombre y el ciudadano; no como abstracciones autónomas y aisladas, sino como entidades que actúan necesariamente en el complejo de la vida sociopolítica.

Derechos de la Segunda Generación

Quedan comprendidos en la llamada *segunda generación*, por su aparición cronológica, y son derechos con contenidos económicos, social y cultural, producto de la crisis del Estado liberal burgués, y el advenimiento de las revoluciones industriales que produjeron la formación de una nueva clase social, opuesta a la burguesía: el proletariado. Mientras que la burguesía funda su fuerza social en la propiedad, el proletariado obtiene su poder y su fuerza del gran número de individuos que la integran y de la cohesión entre los mismos.

Fruto de la cohesión del proletariado, la cual bien podría llamar "*conciencia de clase*", son las primeras reivindicaciones de derechos individuales, que ante la desigualdad social resultaban negados.

"Dos puntos de vista muy divergentes entre sí pretendieron dar respuesta a estas reivindicaciones: por un lado la iglesia católica, con la formulación de la doctrina social cristiana en la encíclica Rerum Novarum, y por el otro la doctrina comunista de Marx y Engels plasmada en el Manifiesto Comunista".⁹

Sin embargo, el primer texto constitucional que consagró derechos de este tipo fue nuestra vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a la que siguieron la Constitución Rusa de 1918 y la Germana de Weimar de 1919.

⁹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. Jesús. *Los Derechos Humanos en México*. 2ª edición, Edit. C. N. D. H. México 1999. p. 191

Estos derechos económicos, sociales y culturales, implican preceptivamente una intervención activa, un hacer, del Estado o de otras comunidades políticas, para que puedan realizarse.

Requieren asimismo de un determinado desarrollo interno de los estados, tanto en lo económico como en lo social, que posibilite la efectiva satisfacción de los derechos de la segunda generación, el *Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales*, en su artículo 2.1, que dispone:

“Que los estados se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de sus recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”¹⁰

Es decir, el compromiso de los Estados se concreta en crear las condiciones de desarrollo necesarias para la cabal satisfacción de esos derechos. Así, el contenido de estos derechos habrá de ser distinto en cada país, de acuerdo con el grado de desarrollo, lo que se relaciona evidentemente con la historicidad de los propios derechos.

¹⁰ FÉLIX ZAMUDIO, Héctor. *Derechos Humanos y su protección Internacional*. 4ª edición. Edit. UNAM, México 1999. p. 176

Entre los derechos comprendidos se encuentran; el derecho de libertad de enseñanza, igualdad ante la justicia, derecho de huelga, derecho a la libre determinación y el derecho a la libertad de expresión, entre otros.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* distingue ambos tipos de derechos (Artículos 3-21 y 22-27), los primeros están garantizados y protegidos por el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* y los segundos por el *Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*.

“En el ámbito americano coexistente la *Declaración de Derechos y Deberes del Hombre*, la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* y la *Convención Americana de Derechos Humanos que enumera y protege, en principio, los derechos civiles y políticos, remitiéndose, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales; al Protocolo de Buenos Aires de Reforma de la Carta de la OEA. En Europa junto al Tratado de Roma y a sus Protocolos se sitúa la Carta Social Europea*”.¹¹

Derechos de la Tercera Generación

En cuanto a los “*nuevos derechos humanos*”, derechos de solidaridad o derechos de la tercera generación, se comenzó a hablar de ellos, como una nueva categoría, en la década de los setenta.

¹¹ *Ibidem*, p. 177

Fue el Director General de la UNESCO, Karel Vasak, quien calificó a estos derechos como “*derechos de la solidaridad*”, en la lección magistral que dictó en la Academia de Derechos Internacional de la Haya, en 1974, donde expresó:

“Los nuevos derechos humanos podrían denominarse también derechos de solidaridad; puesto que reflejan una cierta concepción de la vida en comunidad, sólo pueden adquirir existencia real mediante los esfuerzos conjuntos de todos los componentes de la sociedad; individuos, estado, entidades públicas o privadas. Así ocurre, por ejemplo, con el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al agua pura, el derecho al aire puro e incluso el derecho a la paz. En lo que se refiere a estos nuevos derechos humanos, la legislación internacional es aún prácticamente inexistente, e igual sucede, por lo demás, con las legislaciones nacionales: raras son las constituciones escritas que incorporan uno u otro de estos nuevos derechos humanos, aunque existan propuestas en tal sentido.”¹²

En 1978, la UNESCO convocó a una reunión de expertos sobre los derechos del hombre, las necesidades humanas y la instauración de un *Nuevo Orden Económico Internacional* que estudió profundamente esta cuestión.

El informe de esta reunión, redactado por el Sr. Peter O’Brien, dice en sus párrafos 237 y 238:

¹² SEPÚLVEDA, César. *Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional*. 3ª edición, Edit. Porrúa, México. 2000. p. 239.

“La evolución de los derechos humanos ha estado siempre ligada a las necesidades de los pueblos y de las sociedades. Los derechos humanos que podemos llamar de la primera y de la segunda generación, es decir, los derechos civiles y políticos, sociales y culturales, reflejan las preocupaciones relativas a la situación del individuo y su lugar en la sociedad, tanto desde el punto de vista político como desde el económico.”

Los derechos humanos de la primera generación, son “*derechos atributos*” (porque se pueden oponer al Estado), y los de la segunda generación son “*derechos de acreedor*” (porque se pueden exigir al Estado). Los derechos de la primera y segunda generación se basan en la idea subyacente de un cierto conflicto, en que la colisión de intereses entre individuos y grupos puede estar íntimamente relacionada con violaciones de derecho. Los derechos de la tercera generación, que comprenden el derecho al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el derecho a la posesión del patrimonio común de la humanidad, se fundan esencialmente en la idea de la solidaridad entre los hombres. Como esos derechos traducen una determinada concepción humana de la vida en común, sólo pueden adquirir existencia real mediante los esfuerzos conjuntos de todos los componentes de la sociedad: individuos, Estado, otras entidades públicas o privadas.

Es evidente que la idea de la solidaridad no se aplica exclusivamente a los derechos de la tercera generación, ni se podrían concebir los de la primera y segunda generaciones sin un mínimo de solidaridad. No obstante, la solidaridad

constituye el núcleo mismo de los derechos de la tercera generación, que carecerían de contenido sin la existencia de un esfuerzo común. La división de responsabilidades y las obligaciones vinculadas a la solidaridad desempeñan un papel primordial en los debates sobre la paz o sobre el patrimonio común de la humanidad, ya que, si no se aceptan y asumen activamente estas responsabilidades comunes, dichos derechos no se observarán con carácter general.

"El artículo 22 de la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, por ejemplo, hace hincapié en el deber de solidaridad: para que todos puedan gozar de los derechos, es preciso que todos acepten sus responsabilidades."¹³

La calificación de los derechos de esta tercera generación como derechos de solidaridad, se efectúa sabiendo que la solidaridad social es un elemento necesario e integrante de cualquier sistema dirigido a hacer posible la vigencia de todos los derechos humanos.

La totalidad de los derechos del hombre son derechos del ser humano viviendo en sociedad y todos ellos requieren para su existencia real un medio social y político solidario, un orden en el que se equilibren derechos y deberes entrelazados y sustentados por y en la solidaridad social.

¹³ Ibidem. p. 240

*“Pero esto es así, sin perjuicio de que se reconozca como cierto que algunos derechos, como los llamados de La tercera generación, pueden requerir, para su existencia, de este elemento de solidaridad con un grado de mayor intensidad que otros derechos humanos”.*¹⁴

Esta precisión me lleva a un extremo que, todavía hoy, no ha sido estudiado con relación a estos derechos.

En efecto, se ha dicho, como ya mencioné, que mientras los derechos civiles y políticos suponen en lo esencial un deber de abstención del Estado, los económicos, sociales y culturales implican un hacer estatal que brinde los servicios, las prestaciones y los medios necesarios para que puedan existir. Los derechos de la tercera generación combinan ambos elementos, ya que requieren un no hacer de la autoridad a efecto de no inhibir su libre ejercicio, pero necesitan también de un hacer estatal (políticas de desarrollo, de paz, de defensa del medio ambiente, etc.)

Sin embargo, existe también una acción de la comunidad internacional, ya que no puede haber desarrollo, ni protección del medio ambiente, ni paz, ni reconocimiento del patrimonio común de la Humanidad, ni por consiguiente vigencia efectiva de estos derechos de la tercera generación, sin una acción internacional correlativa.

¹⁴ CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 189

*Al respecto, Jorge Carpizo precisa que: "Este necesario internacionalismo de los derechos de la tercera generación tienen un problema distinto de la cuestión de la protección internacional de los derechos humanos encarada aún hoy con referencia a las primeras dos categorías de derechos es un aspecto prácticamente inédito del análisis de los llamados "derechos de la solidaridad". Planteamos el problema, dejándolo abierto a necesarios estudios y análisis futuros".*¹⁵

Los derechos de la tercera generación pueden caracterizarse por el hecho de que, son al mismo tiempo, derechos individuales, cuyos titulares son los individuos, y derechos colectivos, que pueden tener como titulares a otros sujetos de derechos, como el Estado, los pueblos y las organizaciones internacionales.

Germán Vidart Campos, dice:

"La tercera generación de derechos, sin extraviar la noción de subjetividad de los derechos del hombre, la rodea más intensamente de un contorno supraindividual o colectivo, porque lo que en ese conjunto de derechos se formulan como tales muestra el carácter compartido y concurrente de una pluralidad de sujetos en cada derecho de que se trata. No es por ejemplo como en el derecho a la vida, en el que por más que digamos que cada hombre es titular de él y que todos los hombres lo son de un mismo derecho, éste aparece nítidamente perfilado como propiamente suyo de cada quién; en mi derecho a la

¹⁵ Ibidem. p. 190

vida no hay concurrencia de otro titular, que separadamente tiene el suyo".¹⁶ En cambio si tomamos al azar un derecho a la preservación del medio ambiente, hay que decir que todos los hombres que viven en un mismo ámbito (ciudad, región, etcétera) tiene subjetivamente ese derecho, pero como el bien a proteger es común, el derecho personal de cada uno y el de todos, forma una titularidad que, aún cuando sigue siendo subjetiva de cada sujeto, uno por uno, es a la vez compartida por esa pluralidad en la sumatoria de un interés común.

A diferencia de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, que están reconocidos y garantizados por normas del derecho interno y de derecho internacional, los de la tercera generación carece aún, salvo unos cuantos ejemplos excepcionales, de regularización normativa.

Sin embargo, los derechos de la tercera generación, conceptualmente responden, a realidades objetivas de nuestra época, y su regulación e instrumentación son la consecuencia de necesidades fundamentales de hoy, como la protección del medio ambiente y la solución pacífica de controversia.

Pero todavía el derecho, tanto interno como internacional, no ha completado el proceso dirigido a su completa definición, reconocimiento y garantía. Este proceso normativo ya se ha iniciado y el apoyo y la comprensión que la doctrina ha mostrado al respecto, constituyen factores de estímulo y aceleración, para la mejoría del medio ambiente.

¹⁶ VIDART CAMPOS, German. *Teoría General de los Derechos Humanos*. 2ª edición. Edit. UNAM. México, 2001. p. 73

Por último, y confirmando lo anterior, el profesor Wil D. Verwey, en un seminario de las Naciones Unidas que se celebró en Ginebra del 30 de junio al 11 de julio de 1980, declaró:

*“En la consideración de la naturaleza de esta probable nueva generación de derechos humanos o “derechos de solidaridad”, es importante precisar algunos extremos, ya que de las conclusiones a que se lleguen en este análisis depende su admisibilidad y la generación de su reconocimiento”.*¹⁷

Concluiré el presente inciso, diciendo que aún falta mucho por hacer, en cuanto a la aplicación real de la protección de los derechos de la tercera generación al medio ambiente, pero lo más importante, es que ya se inició y por lo mismo corresponde a las juristas legisladores y juzgadores que esta protección a dichos derechos efectivamente se cumpla.

III. La Protección Ambiental como Derecho Humano

Para el presente análisis comenzaré por definir el concepto de ambiente o medio ambiente.

¹⁷ Ibidem. p. 78

*“El conjunto de los elementos y relaciones que permiten la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos se denomina ambiente”.*¹⁸

Daniel López Acuña afirma que el ser humano se relaciona con la naturaleza en términos biológicos y sociales.¹⁹

Lo biológico abarca tres aspectos:

“La potencialidad genética de los individuos, que es la responsable de la transmisión de los caracteres hereditarios y de la evolución, la regulación fisiológica; es decir, la capacidad de adaptación del organismo al medio ambiente y que es posible gracias a numerosos mecanismos fisiológicos y bioquímicos que se activan al relacionarse con el medio ambiente y la capacidad adaptativa, propiedad que permite a los individuos y a los grupos realizar los ajustes necesarios para acoplarse a su ambiente con base en las interacciones ecológicas.

La dimensión social de la interacción hombre-naturaleza abarca, desde una perspectiva histórica, el juego de modificaciones de los sistemas naturales a través del trabajo y los cambios adaptativos del hombre y la sociedad como resultado de su acción sobre el ambiente. La retroalimentación positiva del engranaje, ciencia y tecnología-desarrollo económico ha dado lugar a importantes

¹⁸ ADAME ROMERO, Aurora. *Contaminación Ambiental*. 3ª edición Edit. Trillas México 2001. p. 76

¹⁹ LÓPEZ ACUÑA, Daniel. *El medio Ambiente*. 3ª edición Edit. Trillas, México, 2000. p. 31

*avances de los distintos órdenes de la vida humana, pero ha creado también nuevas agudas contradicciones en la relación hombre-naturaleza”.*²⁰

Para Gilberto Gallopín, el vínculo entre la sociedad y la naturaleza:

*“Se establece a través de dos grandes tipos de factores conjunto de las acciones humanas que inciden sobre el sistema ecológico natural y el conjunto de efectos ecológicos generados en la naturaleza y que inciden sobre el sistema social”.*²¹

Además, hay que tener en cuenta que *“los efectos ecológicos pueden representar respuestas de los sistemas naturales a las acciones humanas o pueden ser fenómenos extemporáneos derivados del funcionamiento de los sistemas ecológicos así como las acciones humanas pueden ser acciones espontáneas de la sociedad o pueden representar la reacción social frente a efectos ecológicos naturales o inducidos antropicamente”.*²²

La naturaleza y la sociedad tienen un lazo indisoluble, se influyen mutuamente. Por lo que en función de cómo se encuentre organizada la sociedad, la naturaleza asumirá su nexos con ella.

En el presente año, puedo afirmar que nos enfrentamos, con la peor contaminación ambiental que ha vivido nuestro planeta, como resultado de la

²⁰ Ibidem. p. 32 y 33

²¹ GALLOPIN, Gilberto. *La Sociedad y el Medio Ambiente*. 4ª edición. Edit. Diana México, 2000. p. 291

²² Ibidem. p. 292

desfavorable relación hombre-ambiente que se ha venido manejando en este siglo.

Podemos definir a la contaminación como la saturación de la capacidad de un medio (aire, agua o suelo) para dispersar el agente contaminador.

Se puede hablar de tres tipos de contaminación ambiental, de acuerdo con la naturaleza del agente que la provoca, la biológica, la física y la química.

La contaminación biológica es producida por microorganismos que contaminan suelos, agua, alimentos y aire, se origina por condiciones deficientes de saneamiento e higiene básicos y provoca enfermedades infecciosas y parasitarias.

La contaminación física es generada por la presencia en el ambiente, de formas de energía que van más allá de los límites definidos de seguridad como es el caso de las radiaciones nucleares.

La contaminación química es producto de compuestos sintetizados por el hombre, cuya exposición genera los aspectos tóxicos más graves por su capacidad cancerígena, mutagénica y teratogénica, es decir, la formación de tumores malignos y cambios en el material genético de las células.

Aurora Adame, precisa que, como consecuencia de los tres tipos de contaminación antes descritos el planeta y la humanidad se enfrentan actualmente a los siguientes problemas:

*“La erosión del suelo, la deforestación, la sobreexplotación doméstica e industrial de mantos acuíferos, la contaminación atmosférica y del suelo, los basureros radioactivos, los desechos industriales, la sobreexplotación de recursos minerales y energéticos, el crecimiento descontrolado de grandes urbes, la contaminación de ríos, lagos y océanos por diversas sustancias químicas, la extinción de diversas especies de flora y fauna terrestre y acuática, la explosión a radiaciones por accidentes nucleares o derivados de las guerras vividas en este siglo, la destrucción de la capa de ozono, y el incremento de diversos daños a la salud relacionados con el deterioro del medio ambiente son algunas de las consecuencias desfavorables de la acción recíproca hombre-ambiente”.*²³

Por lo que respecta a nuestro país me permitiré a continuación hacer una breve descripción de la situación frente al problema ambiental con base en la información publicada por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung en su publicación llamada *“Desarrollo y Medio Ambiente en México, Diagnostico, 1990”*.

En nuestro país un factor determinante de la actual crisis ambiental fue el tremendo incremento de su población. En 1940 nuestro país contaba con 19.6

²³ ADAME ROMERO, Aurora. Op. cit. p. 130

millones de mexicanos y en 1989, con 84 millones aproximadamente, hoy de acuerdo con el último censo de población somos 100 millones aproximadamente.

Por las características históricas de poblamiento y centralización del poder en el Valle de México, nuestro país sufre de una distribución desigual de la población y de los beneficios del desarrollo nacional. Así, se observa que el 28% de los mexicanos viven en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, ciudades que tiene problemas críticos de abastecimiento de agua, alimentos y recursos energéticos, mientras que el 33% de la población vive dispersa en comunidades rurales menores a 2, 500 habitantes, lo que dificulta la dotación de servicios y su integración con el resto del país.

Como consecuencia de esas concentraciones humanas en las zonas urbanas la contaminación, en esas regiones, ha llegado a construir un problema de primera magnitud.

*“En materia de contaminación de agua, 216 cuencas, que representan el 77% del territorio nacional presentan niveles de alteración en la calidad del agua los cuales limitan el uso de ésta para la vida silvestre y para el abastecimiento a la población. Las cuencas de los ríos Lerma, Pánuco, Salado, y Coatzacoalcos son las más contaminadas y están ligadas con los principales centros urbanos e industriales del país”.*²⁴

²⁴ BOLAÑOS, Federico. *El impacto Biológico. Problema Ambiental Contemporáneo*. 4ª edición. Edit. Instituto de Biología. México. 2000 p. 116

papel, plástico y vidrio, asociados con la comercialización de productos industrializados, han aumentado, sin la presencia de una estructura de reciclaje o recuperación.

*“Con respecto a los residuos industriales es necesario llamar la atención a la generación y disposición de desechos peligrosos, mismos que por sus características son capaces de afectar la salud de la población de forma dramática e inadvertida, y en ocasiones, irremediable. De acuerdo con datos oficiales de SEDUE actualmente SEDESOL en México, se generan diariamente 2.6 Kg. Por persona de desechos industriales peligrosos, de los cuales sólo el 1% es manejado en forma controlada; existen grandes cantidades de residuos desechados irresponsablemente en basureros municipales o en tiraderos clandestinos”.*²⁶

Por la gran extensión de las zonas áridas y semiáridas en el territorio nacional, lo accidentado de la topografía en la mayor parte del territorio y las prácticas agrícolas y forestales inadecuadas, la pérdida de suelo fértiles por erosión es un problema de primer orden en México.

Se estima que el 29% del territorio nacional presenta un grado severo de erosión asociada con un proceso de desertificación y/o desertización.

²⁶ GLENDER, Alberto. Y LICHTINGEN, Víctor. *La Diplomacia Ambiental*. 2ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica. S. R. E. México 2000. p. 268

Los ecosistemas más afectados por las actividades productivas y la expansión urbana, en orden de degradación, son los matorrales xerófilos, la selva tropical perennifolia y los bosques de encino. Las actividades ganaderas extensivas y tala inmoderada de los bosques son las principales causas de transformación rural.

*“La destrucción del hábitat, el furtivismo y el tráfico ilegal de la flora y fauna silvestres, provoca que exista un registro cada día más numeroso y alarmante de especies extintas, en peligro de extinción y/o amenazadas en su existencia. En los últimos 90 años, los Estados Unidos Mexicanos ha perdido de manera irreversible 16 especies de fauna y 17 de flora (SEDUE, 1985) y actualmente existe un registro de 447 especies de flora y 194 de fauna en peligro de extinción o amenazadas”.*²⁷

La crisis ambiental que vive nuestro país, antes detallada, no puede compararse con la de los países industrializados que, como consecuencia lógica, al tener un mayor grado de desarrollo tecnológico tiene un mayor grado de consumo y por lo tanto un mayor nivel de contaminación.

Por esto el derecho al ambiente se presenta como una reivindicación fundamental para el desarrollo de los seres humanos.

²⁷ Ibidem. p. 269

A la fecha, las sociedades modernas fincan su bienestar en procesos intensos de industrialización, mismos que son sinónimo de innumerables beneficios para el hombre y transformaciones radicales en su entorno físico. La capacidad tecnológica que hemos alcanzado para explotar los ecosistemas del planeta supera en mucho la posibilidad de éstos para regenerarse y también la habilidad de nuestros científicos y políticos para evaluar y administrar adecuadamente los cambios incluidos en la naturaleza.

La relación entre sociedades y medio ambiente explica la problemática ambiental, y determina el estilo de desarrollo.

Frente al imperativo de la supervivencia, propio de la raza humana, se plantea el propósito de orientar un desarrollo guiado por el concepto de calidad de vida, como el supremo valor moral de nuestro tiempo, lo cual implica que en ninguna de las actividades y motivaciones del hombre se intentará someter a los mecanismos de la uniformidad, de la repetición, ni a los imperativos de la producción.

El desarrollo puede definirse como un proceso progresivo de transformación del medio ambiente natural en un medio ambiente construido y artificializado. En ese proceso se crean nuevos bienes y servicios que contribuyen a aumentar el bienestar y la productividad económica de la población. Sin embargo, en forma simultánea y progresiva con dicha transformación, el medio natural resulta afectado en su capacidad de sustentación del desarrollo. Mientras mayor sea el

grado de artificialización, más crítica será la conservación, recuperación y ampliación de la base ambiental natural, pues de ella depende la posibilidad de funcionamiento, reposición y ampliación adicional del medio ambiente artificializado y construido.

Según la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo, formulada por Naciones Unidas en 1986, se entiende que el derecho al desarrollo es:

"...Un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en que puedan realizarse plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir al desarrollo y a disfrutar de él".²⁸

Por otro lado, se puede definir el *estilo de desarrollo*, como la modalidad concreta con que cada sociedad se organiza, asigna recursos humanos, naturales y materiales en el proceso de producción de bienes y servicios en un momento histórico determinado.

Los efectos en el ambiente por el estilo de desarrollo predominante en nuestro mundo, son de todos conocidos, de hechos hoy en día el futuro mismo de la humanidad está en juego, ante la creciente contaminación del suelo, agua, y aire; la extinción de flora y fauna terrestre y acuática, así como los daños a la salud, que este estilo de desarrollo han generado, debido al predominio de las consideraciones de rentabilidad sobre las ecológicas.

²⁸ ADAME ROMERO, Aurora. Op. cit. p. 37

Ante estos nocivos decadentes efectos del estilo de desarrollo predominante en los últimos 50 años, ha surgido la idea de un nuevo estilo de desarrollo que se ha denominado "*Desarrollo Sostenido o Sustentable*" o también conocido como "*Ecodesarrollo*", esta idea surgió de la Conferencia de Estocolmo en 1972, para designar un crecimiento económico a largo plazo, compatible con la naturaleza.

En la presentación pública de "*Nuestro Futuro Común*" la Primer Ministra de Noruega y presidenta de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Gro Harlem Brundtland declaró que "*...el Desarrollo Sostenido es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades*".²⁹

El principal expositor del nuevo estilo de desarrollo Ignacy Sachs, lo define como:

"Un desarrollo endógeno y dependiente de sus propias fuerza, sometido a la lógica de las necesidades de la población total y no de la producción erigida con fin en sí misma, conciente, finalmente de su dimensión ecológica y buscando una simpatía entre el hombre y la naturaleza".³⁰

Continúa diciendo Sachs "*...el ecodesarrollo es un estilo de desarrollo, que busca con insistencia en cada ecorregión soluciones específicas a los problemas*

²⁹GALLOPIN, Gilberto. Op. cit. 193

³⁰BOLAÑOS, Federico. *El impacto Biológico*. Op. cit. p. 123

particulares, habida cuenta de los datos ecológicos, pero también culturales, así como de las necesidades inmediatas, pero también las de largo plazo. Actúa con criterios de progreso relativo, que impliquen el abandono de los criterios productivistas imperantes y su reemplazo por criterios ecoproductivistas adecuados, esto es, por criterios que tomen en cuenta la base natural que hace posible los procesos productivos.

Esto significa, dentro del sistema capitalista, renunciar a la lógica predominante de la maximización de la tasa de ganancia en el corto plazo".³¹

El medio ambiente debe considerarse, desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo, como la base de capital o patrimonio natural de la sociedad. Esta tiene entonces la responsabilidad de separar, mantener su competitividad, elevar su productividad, innovar y expandir, tiene que tener una política de mantenimiento, reparaciones, ampliación y modernización de su capital.

El tercer recurso productivo fundamental, junto al trabajo y el capital, son los recursos naturales y el medio ambiente. Existe la propuesta que responde por una parte, a gravar aquellos que más directamente afectan el patrimonio ambiental, y por la otra, a la necesidad de destinar ese financiamiento específica y exclusivamente, como una obligación permanente e irrenunciable a la recuperación, protección, conservación y mejoramiento de la base ambiental de la

³¹ GLEANDER, Alberto. Y LICHTENGER, Víctor. Op. cit. p. 166

sociedad, obligación que la sociedad presente tiene con todos sus miembros actuales y futuros, y que no ha venido cumpliendo hasta ahora.

Por consiguiente, reinvertir en el medio ambiente natural para asegurar su conservación, su recuperación, su mejor conocimiento, su ampliación, su reposición, es condición esencial para asegurar la sustentabilidad del desarrollo. Para ello se requieren recurso humanos, técnicos, financieros, institucionales y legales. Todo ello hace falta una revalorización de las prioridades con que se asignan los recursos económicos, una revalorización que privilegie el cuidado del medio ambiente por sobre otras prioridades.

"El desarrollo sostenido exige identificar causas y diferenciar con equidad responsabilidades y soluciones, en función de la realidad de cada país y región; implica una política capaz de modificar hábitos sociales y productivos, de superar la competencia de intereses y promover la cooperación entre los pueblos".³²

Por otra parte, la idea del ecodesarrollo se opone a lo que Sachs denomina *el ecologismo a ultranza*, es decir, el conservacionismo en su sentido más tradicional, que se encuentra fundada en una visión naturocentrista y que no deja de tener adeptos, que desde la década de los setentas viene postulando el llamado crecimiento cero.³³

³² Ibidem p. 168

³³ CESARMAN, Fernando. *Crónicas Ecológicas*. 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica México, 2001. p. 265.

Esta última postura fue criticada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari al declarar inaugurada la Reunión Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el "Medio Ambiente y Desarrollo", el día 5 de marzo de 1991 en la que declaró:

"Algunos proponen por un objeto meramente conservacionista, sacrificar la propiedad de crecer. Ese camino en nuestras sociedades sólo conduciría a frustrar las legítimas expectativas de un mejor nivel de vida de nuestros pueblos y, en el extremo, a crear una situación socialmente explosiva e inaceptable, y no olvidemos que las situaciones de pobreza también llevan, por necesidad, a depredar el medio ambiente. Si por el contrario, como en ocasiones ha sucedido únicamente privilegiamos el crecimiento prescindiendo de criterios ambientales y del cuidado de nuestro patrimonio natural, cancelaríamos toda posibilidad de progreso futuro".³⁴

El Ecodesarrollo o el Desarrollo Sostenido implica una revisión de las teorías sociales y económicas predominantes, implica, también, el hecho de que los países altamente desarrollados asuman la responsabilidad de crear una nueva forma de producción sin destrucción, en donde la vida y la naturaleza sean una prioridad absoluta.

Este derecho al desarrollo es realidad es una expresión del derecho de la vida en sentido amplio, se integra con el derecho a la vida en el acepción restringida que el término tiene en lenguaje jurídico tradicional, pero además con

³⁴ Ibidem. p. 202

los derechos a la salud, a adecuadas condiciones económicas, ambientales y sociales, a la educación y a la cultura. Todos estos componentes forman parte del concepto más moderno y actual del derecho a la vida, que resulta de una concepción integral del fenómeno vital, que puede extraerse desde un punto de vista jurídico de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Como se señaló en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente:

“El hombre es, a la vez, obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales.”³⁵

Esta interrelación, se refleja en el siguiente análisis entre los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el ambiente:

Derechos Humanos:

Artículo 30.- Todo individuo tiene derecho a la vida, libertad y a la seguridad de su persona.

³⁵ ODUM, Eugenio. *Ecología*, 3ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1998. p. 268.

Realidad Ambiental: La contaminación del aire y del agua, la existencia de especies de flora y fauna terrestre y marina, la erosión de la tierra, los cambios climáticos, las radiaciones nucleares, ponen, día a día, en peligro la vida misma del ser humano.

Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Realidad Ambiental: El derecho a la información se encuentra mermado en relación al ambiente ya que todos deberíamos tener acceso a la información en relación a la contaminación, sus causas, índices y consecuencias, es necesario conocer la contaminación que generan algunas industrias para que la población tome medidas y no siga contribuyendo al establecimiento de las mismas con el consumo de los productos que comercializan que incluyen en sus precios la destrucción del ambiente.

Derechos Humanos: Art. 23.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo.

Realidad Ambiental: El desempeño de un trabajo en áreas con un alto índice de contaminación ambiental repercute en el desempeño del trabajador e incluso en el proceso de producción, por las enfermedades que se generan al estar expuesto cada día de jornada laboral a condiciones nocivas para la salud.

Derechos Humanos: Art. 24.- Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo, y a vacaciones periódicas pagadas.

Realidad Ambiental: El descanso de los seres humanos así como su esparcimiento se ven mermados, día a día, por la deforestación de bosques y áreas verdes, y también por la contaminación de playas, ríos, lagos y lagunas.

Derechos Humanos: Art. 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Realidad Ambiental: La contaminación del aire y del agua, la devastación de áreas verdes, la contaminación por sustancias químicas generan enfermedades en el ser humano de consecuencias, muchas veces, fatales anulando su derecho a la protección de la salud.

La erosión de las zonas de cultivo, la creciente desertificación generada por los cambios de clima, derivados de la destrucción de la capa de ozono por la contaminación, así como la contaminación por sustancias químicas y pruebas nucleares realizadas en los océanos generan cada día una mayor escasez de alimentos vegetales, y animales.

El problema de la escasez de vivienda, provocado por la concentración urbana, la miseria, la falta de planeación de desarrollo en el contexto del subdesarrollo económico, en el que están inmersos numerosos países, derivadas del estilo de desarrollo predominante, anulan el derecho a la vivienda.

La relación de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, como se observa, puede ser una interrelación de vida o muerte.

CAPÍTULO II

LA LEGISLACIÓN VIGENTE, LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS PARA SU EFICACIA Y LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Los problemas globales del medio ambiente tienen sus correlativos nacionales, que aunque con diferentes matices y dinámicas, apuntan a degradar los soportes biofísicos del desarrollo y a deteriorar la calidad de la vida. En México, la situación es preocupante, tanto en el uso y conservación de ecosistemas y recursos naturales como en lo relativo al crecimiento urbano e industrial.

En necesario enfatizar que las tasas de deforestación en nuestro país son de las más altas del mundo, y que este proceso tiene sus raíces en la ausencia casi absoluta de esfuerzos de planificación territorial y ordenamiento ecológico, en distorsiones de tenencia y acceso a la tierra, en prácticas productivas sin racionalidad ecológica (pastoreo extensivo y monocultivos), en procedimientos atávicos y desesperados como la roza/tumba/quema, en la inexistencia de un sistema efectivo de áreas naturales protegidas, y en persistentes presiones demográficas.

Entre tanto, las ciudades medias y las metrópolis de nuestro país se expanden aceleradamente intentando satisfacer las aspiraciones de bienestar y progreso de una población creciente; ante esfuerzos incipientes o inexistentes de

planificación territorial, la urbanización se da en un marco de desorden e irregularidad. Este crecimiento devora recursos naturales y tierras productivas; plantea también serios problemas de carencia de áreas verdes de uso colectivo, de abastecimiento de agua y de vertimiento de afluentes contaminados a acuíferos subterráneos, ríos, cuerpos continentales y al mar. Los patrones vigentes de urbanización y transporte, la alta concentración industrial, la obsolescencia tecnológica y, en general, el uso desmedido de energéticos fósiles configuran serios problemas de contaminación atmosférica. Paralelamente, el problema de los desechos industriales peligrosos y otras sustancias tóxicas se manifiesta en la inutilización de reservas de agua, y en la afectación de la salud humana y de importantes cadenas tróficas. Todas estas circunstancias y procesos se contraponen a una demanda histórica que día con día toma más cuerpo y vigencia: garantizar que el desarrollo económico y social del país transcurra por cauces de viabilidad ecológica.

“En 1971 se publicó la primera ley de protección ambiental y se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente adscrita al sector salud; a partir de entonces la sociedad y el gobierno han tratado de responder a los procesos de deterioro ambiental. En 1972, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano catalizó el interés mundial por las cuestiones ecológicas, a lo que México no fue ajeno. Sin embargo, en los años setenta, la política ambiental se circunscribió en nuestro país a un enfoque de salud pública, y a incipientes esfuerzos de planeación urbana y forestal llevados a cabo por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Agricultura y

*Recursos Hidráulicos. No es sino hasta 1982, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con una nueva Ley Federal de Protección al Ambiente, que se consolidan responsabilidades y se asumen enfoques de política más ambiciosos y comprensivos. En 1987, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sistematizó el discurso, vinculando explícitamente el ambiente a la problemática del desarrollo, distribuyendo competencias entre los tres poderes de gobierno y la sociedad y, fijando importantes instrumentos de política ecológica como la evaluación del daño ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, el sistema de áreas naturales protegidas, normas técnicas, planeación ecológica y criterios ecológicos en la promoción del desarrollo.*³⁶

La promulgación de esta ley ha estado seguida por leyes estatales y por reglamentos en materia de evaluación del daño ambiental, prevención y control de la contaminación atmosférica y desechos industriales. No obstante este amplio marco legislativo, complementado con la *Ley de Asentamientos Humanos*, la *Ley Forestal* y la *Ley de Planeación* que soporta diversos programas sectoriales de protección al ambiente, no ha sido posible integrar, más allá, del discurso y de las decisiones aisladas, lo ambiental como una nueva dimensión en la conducción del proceso de desarrollo económico y social.

Esta incapacidad ha persistido a pesar de que en los últimos años la información que copiosamente fluye de las disciplinas ambientales del

³⁶ TURK, Jonathan. *Ecología, Contaminación, Medio Ambiente*. 3ª edición, Edit. Mc. Graw-Hill, México, 2001. p. 121.

conocimiento se conjuga cada vez más con las ciencias sociales para crear un amplio marco interpretativo de la crisis ecológica planteando el desarrollo sustentable como aspiración colectiva validada al más alto ámbito político internacional.

El concepto de desarrollo sustentable, que parece complejo y llano de interconexiones con todos los ámbitos de la vida social puede definirse, sin embargo, de forma sencilla; una de las definiciones aceptadas es:

**...el desarrollo sustentable implica no comprometer el sustrato biofísico que lo hace posible, de tal forma que se transmita a las generaciones futuras un acervo de capital ecológico igual o superior al que ha tenido en disponibilidad la población actual.*³⁷*

El capital ecológico es el acervo de sistemas y elementos naturales que tienen una importancia crucial para el desarrollo social y económico y para la calidad de la vida; incluye bosques, selvas, suelos aguas, aire limpio, tierra, equilibrio climático, protección contra la radiación ultravioleta del sol (capa de ozono) y una miríada de recursos. Este ensamble de ecosistemas opera y se mantiene dentro de ciertos umbrales de afectación, más allá de los cuales se rompe su capacidad de autorregulación u homeostasis; todo ello demanda un riguroso código de intervención y manejo que debe respetarse para no quebrantar sus bases de permanencia y continuidad.

³⁷ GLENDER, Alberto y LICHTINGER, Victor. Op. cit. p. 119.

*"El capital ecológico aporta una gran cantidad de cosas de carácter vital que se pueden denominar funciones o servicios ambientales. Éstos incluyen la generación de una variedad virtualmente infinita de recursos (funciones de generación de recursos) y la asimilación de desechos (funciones de asimilación). Entre las primeras se cuentan el agua, suelo, aire limpio, madera, alimentos, regulación climática, espacio, protección contra la radiación ultravioleta del sol, químicos diversos, etc.; entre las segundas está la capacidad de recibir emisiones contaminantes, descargas, residuos industriales, químicos sintéticos, etc."*³⁸

El uso o abuso de uno de estos servicios o funciones ambientales implica casi siempre sacrificar algún otro; ejemplo: rebasar la capacidad asimilativa de la atmósfera con emisiones contaminantes nos priva del producto **aire limpio** que la naturaleza nos ofrece. Es intuitivo aceptar que el desarrollo sustentable implica también mantener las funciones ambientales en disponibilidad operativa a lo largo del tiempo.

Hasta ahora en los Estados Unidos Mexicanos, el capital ecológico ha permanecido en una circunstancia de casi libre acceso, donde quienes lo utilizan y explotan (ganaderos, agricultores, industriales, automovilistas, colonos, entidades gubernamentales, etc.), disfrutan de los beneficios que esto conlleva (siempre de corto plazo), mientras que los costos sociales-ambientales de sus actividades se transfieren (externalizan) a la sociedad en su conjunto, presente y futura.

³⁸ BAQUEIRO ROJAS, Edgard. *Introducción al Derecho Ecológico*. 2ª edición, Edit. Oxford, México, 2001. p. 119.

“Esto plantea una externa tragedia de los comunes, donde las funciones ambientales y el propio capital ecológico han devenido en bienes cada vez más escasos, lo que las ubica por derecho propio dentro del ámbito de competencia de la economía, que, precisamente, trata de la asignación de recursos escasos.”³⁹

La política ambiental mexicana se ha ido conformando desde principios de los años setenta a partir de enfoques parciales que ni siquiera fueron asumidos plenamente. Actualmente se cuenta con un cuerpo de instituciones, leyes, reglamentos, normas, programas e instrumentos que en conjunto significan un avance considerable, pero que todavía se encuentran desvinculados de una estrategia general de desarrollo. En esta reflexión proponemos algunas líneas que en nuestra opinión permitirían ganar terreno en la dirección del desarrollo sustentable.

Por lo expuesto, será recomendable puntualizar que la legislación vigente con el propósito de proteger más al ambiente ha dispuesto en su articulado procedimientos para hacer efectivas sus disposiciones y sanciones en la procuración de un medio ambiente adecuado. Es por ello que será necesario precisar lo siguiente.

I. Evolución Constitucional de la Legislación en materia ambiental

Resulta pertinente el analizar a grandes rasgos el fundamento constitucional de la protección jurídica del Medio Ambiente, toda vez que nuestra Carta Magna hasta la fecha reciente, no acogía en forma explícita el derecho a

³⁹ CESARMAN, Fernando. Op. cit. p. 211.

gozar de un ambiente sano, ya sea como garantía individual o social, sin embargo, el dictamen aprobado en fecha 15 de diciembre de 1998, por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo cuarto constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se encuentra en proceso en los Congresos de los Estados para su aprobación para convalidarse como reforma constitucional, abre un nuevo horizonte en el desarrollo y fortalecimiento del Derecho Ambiental y dada la trascendencia del mismo para nuestra materia de estudio citamos textualmente la reforma:

"Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo Único.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, pasando el párrafo quinto, sexto y séptimo a ser el sexto, séptimo y octavo respectivamente, y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4º.- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la

Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

Bajo el contexto anterior aludiremos a los preceptos constitucionales que reforzarían en forma indirecta la reforma constitucional que en opinión del suscrito constituye un progreso en la protección jurídica del ambiente en los Estados Unidos Mexicanos.

a) Del artículo 3º constitucional, que estatuye:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación.”

II. Todo el criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.”

Además:

“Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos.”

b) Del artículo 4º Constitucional que entre sus aspectos fundamentales, establece: “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres,

recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

- c) Del artículo 25 constitucional alusivo a la rectoría del Estado sobre el Desarrollo Nacional en el cual se orienta el crecimiento económico con la variable ambiental, tal y como lo apreciamos de su texto: “Corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

- d) Del artículo 27 constitucional, que dado su contenido, nos parece constituye la columna vertebral del sistema jurídico de protección al ambiente, toda vez que la mayoría de leyes que inciden en forma directa en la protección del ambiente son reglamentarios de este precepto constitucional.

- e) Del artículo 28 constitucional que establece funciones exclusivas del Estado y que por la relevancia para nuestro estudio transcribiremos algunos de sus postulados:

Párrafo IV: "No constituirán monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Párrafo X: El Estado, sujetándose a las leyes podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

- f) Del artículo 73 de nuestra Carta Magna que alude a las facultades del Congreso de la Unión, luego entonces asume las materias que serán propias de la Federación y que entre otros casos establece: El Congreso tiene facultad:

- X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear;
- XIII. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de 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.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXIX. Para establecer contribuciones:

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- f) Explotación forestal.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

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 de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

g) Del artículo 115 que se aboca a la organización, facultades y funcionamiento del municipio, el tercer nivel de gobierno y quizá el más significativo en cuanto al tratamiento de los problemas en general y de vital importancia para la cuestión ambiental; entre los aspectos principales referidos al ambiente, encontramos los siguientes:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la autorización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

A manera de resumen, se puede decir que la Constitución General de la República en sus artículos 4º, 25, 27, 28, 73, 115 y 124 establece las bases y fundamentos jurídicos de las cuales se derivan las leyes generales relativas al ambiente. Por su parte entre las leyes de la Federación se encuentran principalmente tomando en cuenta su relevancia los siguientes: "*Ley Forestal; Ley de Pesca; Ley Agraria; Ley de Aguas; Ley de Caza; Ley de Minería; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley del Mar; Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, y obviamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley Federal de Metrología y Normalización, y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por México en materia ambiental.*"

El anterior, resulta ser el primer nivel de competencias en materia ambiental, es decir, el otorgado a la Federación, un segundo nivel lo constituye el de los Estados integrantes de la Federación, su fundamento lo ubicamos a partir de la Constitución Federal y la Local de cada uno de ellos y de las leyes estatales que en materia ambiental emanan de sus congresos locales, los reglamentos que estatuyen en materia de zonas sujetas a conservación, contaminación vehicular, etc. Por último, en el nivel municipal al que se refiere el contenido del artículo 115 constitucional, generalmente se aboca a las cuestiones de parques urbanos, los servicios de drenaje, residuos sólidos (basura), rastros, cementerios, limpieza, agua potable y alcantarillado y otros. En fin, y para la materia en comento, se traducirán en los aspectos fundamentales siguientes: manejo de residuos sólidos, usos del suelo y manejo de áreas propias del municipio como son parques y jardines y de aquellas competencias de la Federación a través de los convenios de coordinación o de delegación de facultades ejecutivas.

II. Trayectoria Legislativa en materia ambiental

El Derecho Ambiental es el que tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.

“El Derecho Ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.”⁴⁰

⁴⁰ GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002. p. 163.

Es una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos. La norma ambiental, tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados.

Los recursos naturales son de todos, luego entonces, es difícil extrapolar principios del Derecho Privado, aunque los intereses colectivos pueden descomponerse a veces en la suma de intereses individuales y los ordenamientos contemporáneos defiendan también a quienes tienen meramente intereses legítimos en el caso, es lo cierto que los sistemas de protección jurídica están montados en general en torno a la tutela de los derechos subjetivos, cuya extrapolación a la del medio adecuado para la supervivencia de la especie, resulta difícil.

“Desde la óptica de su trascendencia individual suponen más bien deberes para los individuos, que fuente de generación de derechos subjetivos, el Estado, por ende, es un principal garante, pero sus responsabilidades no se agotan en su defensa en beneficio de sus ciudadanos, sino que los intereses implicados son compartidos por todos los habitantes del planeta.”⁴¹

Luego entonces, su rango excede del que suministran las constituciones estatales y su ubicación estaría en su escalafón superior, en el que deberán

⁴¹ *Ibidem.* p. 164.

asentarse las constituciones estatales y su ubicación estaría en su escalafón superior, en el que deberán asentarse las constituciones mundiales, aunque ello representa la utopía del ambientalismo.

"En este orden de ideas la naturaleza del Derecho ambiental es de carácter administrativo, y para una mejor comprensión de la misma ubicaremos el estado actual del Derecho Ambiental, siguiendo algunas de las ponencias magistrales realizadas durante la celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Ambiental, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, septiembre de 1993, en donde los asistentes al mismo fuimos contestes en definir y ubicar al Derecho Ambiental y su evolución, a saber:

Que a partir de 1972 a la fecha, se puede ubicar tres etapas en la evolución del Derecho Ambiental:

- 1. "En el inicio del Siglo XIX por la existencia de regímenes de propiedad privada (como derecho absoluto), predominando la legislación causal y por excepción la de naturaleza sectorial.*
- 2. En el Siglo XX, existe un cambio, empezando a emanar legislación ambiental propiamente dicha (en salud pública, emitiéndose la Ley de Saneamiento Ambiental), y hasta 1972 predomina la legislación sectorial de relevancia ambiental, y*

3. *A partir de 1972, y bajo una visión holística y sistemática del medio ambiente, se empiezan a emitir las leyes generales de carácter ambiental y los Tratados Internacionales.*⁴²

A nuestro juicio, una de las fuentes principales que ha impactado a la ciencia jurídica ambiental lo ha sido precisamente el Derecho Internacional, ya que a partir de los instrumentos internacionales se desprenden los avances legislativos que han ido de la mano de dichos acontecimientos, derivados principalmente de la *Convención de Estocolmo*, realizada en Suecia sobre Medio Ambiente Humano en 1972, la de *Río de Janeiro* en 1992; la de *El Cairo*, Egipto, sobre Desarrollo Social en 1994, y la de Población en 1995, celebrada en Oslo, Noruega.

Luego entonces, vistas las tendencias anteriores, se puede caracterizar el Derecho Ambiental en México, de la siguiente manera:

- a) *“Legislación de carácter sectorial, que responde al uso, protección, conservación y aprovechamiento de determinado recurso natural (Ley de pesca, Ley Forestal, Ley de Aguas, Ley de Caza, entre otras);*
- b) *Ausencia de un marco doctrinario en Derecho Ambiental y políticas acordes a éste; pocos doctrinistas de la ciencia del Derecho han tratado este ámbito;*

⁴² GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel. Op. cit. p. 165.

- c) *Ausencia de procedimientos administrativos claros para una correcta aplicación de la norma ecológica; cada ley que regula determinado recurso, estatuye un procedimiento propio que muchas veces no va más allá de la sanción administrativa y sin una sistematización técnica y jurídica;*
- d) *Indefinición de competencias entre los distintos niveles de gobierno en materia ambiental, a nivel federal, estatal y municipal;*
- e) *Falta de claridad en la delineación de políticas y conceptos internacionales relativos a la problemática ambiental, así como a la formulación de mecanismos para la aplicación del Derecho Ambiental en el ámbito internacional, y*
- f) *Ausencia de orden y sistematización de la legislación ambiental, de tal manera que las reformas legislativas en este campo, respondan a un proyecto y a una interpretación integral del ambiente y de los ordenamientos jurídicos ya existentes.*⁴³

De lo anterior podemos deducir que existen tres tipos de leyes ambientales:

1. Aquéllas leyes que influyen de manera importante en los procesos ecológicos, (por ejemplo, las leyes del ambiente de carácter general);

⁴³ GARCÍA LÓPEZ, Tania. *Quien contamina, paga principio regulador del Derecho Ambiental*. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002. p. 139.

2. Aquéllas leyes sectoriales de relevancia ambiental que regulan ciertos elementos del ambiente con una visión marcadamente parcial y limitativa del funcionamiento de la naturaleza, y
3. Aquéllas leyes de relevancia ambiental causal, es decir, legislación que ha sido expedida sin propósitos ambientales expresos (Código Civil, Código Penal, etc.).

“En México existió en primer lugar, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971; después la Ley Federal de Protección al Medio Ambiente de 1982, y finalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente de 1988 actualmente en vigor y reformada en 1996. A la par, las leyes sectoriales se han ido reformulando y actualizando, tomando como punto de referencia las leyes marco existentes, habida cuenta de la tendencia que en la actualidad existe respecto a incorporar una visión global en toda la legislación ambiental (actualmente se reformó en el Congreso de la Unión la LGEEPA, con una orientación abocada a la búsqueda del Desarrollo Sustentable, dictamen del 22 de octubre de 1996).”⁴⁴

Ahora bien, definido y caracterizado nuestro objeto de estudio, señalaremos que la competencia en materia ambiental tiene un carácter federal, es decir, la mayoría de las atribuciones y facultades a ejercerse en esta materia, se depositan en la Secretaría del Medio Ambiente, Manejo de Recursos Naturales y Pesca, hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) antes

⁴⁴ Ibidem. p. 141.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); y las mismas son ejercidas en forma conjunta por los órganos de carácter desconcentrado de la Secretaría, denominados: Instituto Nacional de Ecología (INE), y Procuraduría Federal del Medio Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional del Agua (CNA), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).

El primero de ellos con facultades de carácter de estudio, investigación y soporte a todas las demás áreas de la SEMARNAT, y el segundo de naturaleza procesal, abocado al cumplimiento de la Ley Ambiental el tercero abocado a la vigilancia y cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales; el cuarto de naturaleza técnica y científica respecto al recurso hidrológico del país y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas enfocada a la promoción, tutela y declaratoria de las áreas protegidas en México. En cuanto a los Estados la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XXIX-G dispone que respecto a las facultades del Congreso de la Unión, a la letra dice: "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

III. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

De acuerdo con la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo sexto, se establece que, son autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal.

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- II. El Titular de la Secretaría del Medio Ambiente;
- III. Los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; y
- IV. La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Para efectos de lo dispuesto en la fracción III, en cada órgano político administrativo existirá una unidad administrativa encargada del área ambiental y de aplicar las disposiciones que esta Ley le señalan como de su competencia.

La Administración Pública Local será la encargada de formular la política de desarrollo sustentable para el Distrito Federal así como de realizar las acciones necesarias para proteger y restaurar el ambiente y los elementos naturales en forma coordinada, concertada y corresponsable con la sociedad en general, así como con las dependencias federales competentes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento, establecen el sistema de delegación de facultades.

De conformidad con lo que dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Comité de Planeación establecerá *la Comisión del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, copresidida por los Titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Esta Comisión, de conformidad con la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, es el órgano de coordinación para la aplicación del ordenamiento ecológico territorial, de sus programas y del Programa General de Desarrollo Urbano y demás programas de Desarrollo Urbano, disposiciones que serán el elemento territorial que esa ley prevé para el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, fue creada con el propósito de darle seguimiento a los ilícitos en contra del medio ambiente y hacer efectivas todas sus resoluciones, pero a efecto de tener una adecuada comprensión sobre el tema, será oportuno precisar lo siguiente.

III.1. Estructura

De acuerdo al artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 2003, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuenta con servidores públicos y unidades administrativas, misma que tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras leyes, tal y como lo establece el artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, publicado en el Diario Oficial del 21 de enero de 2003, asimismo el artículo 2, fracción XXXI del Reglamento en

cita, señala que al frente de la Secretaría está el Secretario, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliara de:

XXXI. Órganos desconcentrados: tales como;

...

c. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

De lo transcrito, podemos señalar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para ejercer sus facultades cuenta con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, quien a su vez tiene como titular a un Procurador, quien tiene a su cargo diversas facultades tal y como lo señala el artículo 118 del Reglamento Interior de dicha Secretaría, entre las cuales resaltan:

I.- 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 terrestre, payas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, si como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.

...

V.- *Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.*

...

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

...

XVII.- *Resolver los recursos administrativos que le competan.*

...

De igual manera la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuenta con unidades administrativas para el ejercicio de sus facultades, misma que están contempladas en el artículo 119 del reglamento en comento, entre las que resaltan:

Artículo 119.-Para el ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contará con las siguientes unidades administrativas:

- 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 Técnica Industrial;*
- X. *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación;*
- XI. *Dirección General del Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre;*
- XII. *Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal;*
- XIII. *Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre;*
- XIV. *Dirección General de Inspección y Recursos Marinos 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;*
- XIX. *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, Cuantitlán, 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.

Ahora bien, el artículo 131 del Reglamento Interior de dicha Secretaría, menciona lo siguiente:

Artículo 131.-Las Direcciones Generales de Inspección de Fuentes de contaminación; de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo terrestre; de Inspección Forestal; de Inspección de Vida Silvestre y de Inspección de los recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, tendrá las siguientes atribuciones genéricas:

- I. Programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables, así como para requerir la presentación de documentación e información que requieran y hacer las recomendaciones respectivas.*
- II. substanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia.*

- III. *Determinar las infracciones a las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;*
- IV. *Ordenar e imponer medidas correctivas y de seguridad que procedan, cuando exista riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas, de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o a la salud pública, así como las medidas de urgente aplicación, señalando los plazos para su cumplimiento.*

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene una Contraloría interna, órgano interno de control, al frente de la cual estará el Contralor Interno designado en términos de los artículo 140 del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con relación al artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades designados en los mismos términos. Dichos servidores públicos ejercen las atribuciones a que se refiere el artículo 156 de este Reglamento, en el ámbito de competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos competencia de la Procuraduría, cuenta con inspectores federales, quienes

tendrán facultades para actuar en los asuntos que se les ordene de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Definiciones de Auditorías de Sistemas:

1. U. S. A.

Una Auditoría Ambiental es una revisión sistemática, documentada, periódica y objetiva de las condiciones, operaciones y prácticas relacionadas con el cumplimiento de requisitos ambientales, que determina la adecuación y efectividad del sistema de administración de la organización.

2. I. S. O.

Una auditoría de calidad es una evaluación de los elementos, aspectos y componentes del sistema que determina si son efectivos para lograr los objetivos de calidad establecidos.

3. NMX-CC-1

Una auditoría de calidad es un examen sistemático e independiente para determinar si las actividades de calidad y sus resultados cumplen con las disposiciones preestablecidas y si estas son implantadas eficazmente y son adecuadas para alcanzar sus objetivos.

4. NMX-CC-7

Una Auditoría es una verificación metódica e independiente que permite conocer por medio de evidencias objetivas si las actividades y resultados satisfacen las disposiciones y requisitos preestablecidos y si estos están implantados de manera eficaz y adecuada para alcanzar los objetivos.

III.2. Funciones

De acuerdo con el artículo 71 de la PROFEPA estará a cargo de un Procurador y tendrá las atribuciones siguientes:

- I. *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, recursos naturales, bosques, 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 ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;*
- II. *Recibir, investigar y atender o, en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;*

- III. *Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;*
- IV. *Coadyuvar con otras autoridades federales, así como con las estatales y municipales que lo soliciten, en el control de la aplicación de la normatividad ambiental;*
- V. *Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;*
- VI. *Expedir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;*
- VII. *Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;*
- VIII. *Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*
- IX. *Atender las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;*

- X. *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;*
- XI. *Investigar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso; hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;*
- XII. *Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;*

- XIII. *Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales para el ejercicio de sus atribuciones, así como participar en la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales;*
- XIV. *Participar con las autoridades competentes en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;*
- XV. *Canalizar a través del órgano de control interno, las irregularidades en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, en contra del medio ambiente o los recursos naturales, para que intervenga en términos de las disposiciones jurídicas aplicables o en su defecto remita el asunto ante la autoridad que resulte competente;*

- XVI. Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales para tramitar las quejas que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales, en contra del ambiente o los recursos naturales, para que se proceda conforme a la legislación aplicable;*
- XVII. Sustanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;*
- XVIII. Iniciar en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal;*
- XIX. Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;*
- XX. Resolver las solicitudes de certificación de la legal procedencia para el traslado de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo o las declaradas en veda;*
- XXI. Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;*
- XXII. Llevar a cabo las actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas que le correspondan, de conformidad a las políticas de comunicación social de la Secretaría;*

- XXIII. Participar en los asuntos internacionales relacionados con su competencia, de conformidad a las políticas y lineamientos que emita la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría;*
- XXIV. Acceder a la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental;*
- XXV. Recopilar, sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones;*
- XXVI. Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones a las personas físicas o morales con actividad económica, que cumplan con las disposiciones jurídicas ambientales y las que vayan más allá de ese cumplimiento, y*
- XXVII. Coordinar y concertar la ejecución de instrumentos económicos y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia.*

Las atribuciones anteriores son ejercidas a través de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de su titular.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de la Subprocuraduría de Inspección Industrial, tiene como atribuciones la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con la prevención y el

control de la contaminación ambiental generada por establecimientos industriales, de servicios o comerciales, así como de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones, autorizaciones, permisos y licencias derivadas de la legislación en materia de prevención y control de la contaminación, impacto ambiental y actividades altamente riesgosas.

Para dar cumplimiento a las disposiciones legales en materia ambiental, la Subprocuraduría de Inspección Industrial coordina los programas de inspección y vigilancia a los establecimientos industriales, de servicios y comerciales fuentes de jurisdicción federal a lo largo del país, establecidos en cada una de las delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas de la República Mexicana.

Se consideran fuentes de jurisdicción federal los establecimientos que emiten contaminantes a la atmósfera, generan o manejan residuos peligrosos - industriales, biológico infecciosos y prestadores de servicios - realizan actividades altamente riesgosas o de impacto ambiental, clasificados dentro de los giros de actividad siguientes:

1	Petroquímica básica	17	Metalmecánica
2	Petróleo	18	Componentes eléctricos y electrónicos
3	Química	19	Empacadoras, hieleras y refresqueras
4	Gasera	20	Curtiduría
5	Servicios en materia de residuos peligrosos	21	Hospitales
6	Metalúrgica	22	Minería
7	Eléctrica	23	Impresión e imprentas
8	Pinturas y tintas	24	Clinicas y laboratorios
9	Plantas de tratamiento concesionadas que usan gas cloro	25	Alimentos
10	Alcoholes industriales y bebidas alcohólicas	26	Textil
11	Vidrio	27	Talleres mecánicos
12	Cementera	28	Industria del plástico
13	Calera	29	Transporte y servicio de carga
14	Automotriz	30	Productos y muebles de madera
15	Asbesto	31	Arcilla y cerámica
16	Celulosa y papel	32	Otros giros generadores de residuos peligrosos ⁴⁵

El orden en que se presentan los giros implica más que un orden descendente. Se ha considerado el tamaño de las fuentes contaminantes, la complejidad de los procesos productivos que caracterizan a cada giro de actividad, las materias primas que se emplean para obtener productos inocuos o con cierto grado de peligrosidad, el impacto ambiental y el riesgo que conlleva el efectuar de por sí esas actividades productivas, así como la generación de contaminantes que

⁴⁵ <http://www.institutodelmedioambiente.com.mx>

se emiten a la atmósfera y los residuos peligrosos obtenidos como subproductos y productos secundarios.

La clasificación de actividades aquí presentada, tiene el propósito de facilitar la priorización en la programación de visitas de inspección y verificación, de tal manera que las fuentes industriales y de servicios de competencia federal de alto riesgo y de mayor potencial contaminante e impacto ambiental sean visitadas en primera instancia y con mayor frecuencia, sin descuidar la vigilancia del cumplimiento de la normatividad de establecimientos industriales de menor impacto al entorno.

En agosto de 1992, cuando inició la operación real de la Procuraduría, se contaba en el ámbito nacional sólo con expedientes de alrededor de 3,000 fuentes de contaminación, por lo que fue necesario idear algún procedimiento que permitiera en el corto plazo la obtención del padrón de fuentes más completo posible. Para ello se inició la realización de visitas de inspección rápidas en las que solamente se solicitaba en los establecimientos industriales y comerciales, que se suponían de competencia federal, mostraran a los inspectores la Licencia de Funcionamiento y/o el Registro como Generador de Residuos Peligrosos, independientemente de las visitas de inspección completas realizadas a las empresas para las que se contaba con un expediente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA, fue reformada en diciembre de 1996 y a partir de entonces se redefinieron las

fuentes de jurisdicción federal para quedar entre ellas, a nivel nacional, los establecimientos industriales cuyo giro correspondiera con el petrolero, petroquímico, químico, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgico, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, del cemento, calero y de tratamiento de residuos peligrosos.

Se agregaron las unidades médicas por ser generadoras de residuos peligrosos biológico infecciosos y en materia de impacto ambiental, se incluyeron los poliductos y eliminaron las obras nuevas o ampliaciones relativas a actividades industriales cuyo giro fuera el de bebidas, automotriz y del asbesto.

Hoy en día en nuestro país existen poco más de 33,800 fuentes de contaminación industriales, comerciales y de servicios de competencia federal; de éstas, cerca de 7,500 son fuentes emisoras de contaminantes a la atmósfera; 28,000 son generadoras de residuos peligrosos; poco más de 6,000 realizan actividades altamente riesgosas y aproximadamente 840 prestan servicios relacionados con el manejo de residuos peligrosos, tal y como lo indica la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con objeto de que las actividades de inspección y vigilancia se lleven a cabo de manera adecuada, es necesario contar con un *Padrón de Fuentes de contaminación de Jurisdicción Federal* permanentemente actualizado, atendiendo al criterio establecido por la Secretaría de Economía en el Acuerdo publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1999, por lo que para efectos de la integración del Padrón de Fuentes, las empresas o establecimientos se clasifican conforme al número de trabajadores, de la manera siguiente:

Grande	Con más de 500 trabajadores
Mediana	Entre 101 y 500 trabajadores
Pequeña	Entre 31 y 100 trabajadores
Micro	Hasta 30 trabajadores

Para el caso de los establecimientos de atención médica, el tamaño se determinará por el número de camas; por lo que su clasificación es la siguiente:

Grande	Con más de 30 camas
Mediana	Entre 16 y 30 camas
Pequeña	Entre 6 y 15 camas
Micro	Entre 1 y 5 camas

Es importante destacar que la clasificación de los establecimientos de atención médica aplica única y exclusivamente para efectos de la prioridad con la que se visitarán.

CAPÍTULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INFRACCIONES EN MATERIA AMBIENTAL

Los procesos que se analizarán a continuación son aquellos que tiene relevancia para el Derecho Ambiental, debido a que se aplican a casos contemplados en su legislación directamente o porque se aplican en forma supletoria.

Antes de entrar en su análisis es menester señalar los presupuestos procesales de cualquier acción, es decir, las condiciones que hagan posible establecer una relación jurídica procesal en cualquiera de los procesos a analizar, a saber:

1. La existencia de un órgano jurisdiccional.
2. La existencia de partes con intereses jurídicamente tutelados.
3. La petición que una de las partes haga al juzgador para que intervengan en la solución del conflicto.
4. La aceptación de la petición por el juez y el acto formal del emplazamiento (en el caso del derecho penal, hacerle saber al presunto responsable de que le acuse y quien lo acusa).

Una vez expuestos los presupuestos procesales anteriores, será necesario señalar las etapas del procedimiento ambiental administrativo las cuales son las siguientes.

Comienzan con la inspección y vigilancia, ejecución de medida de seguridad, la determinación de infracciones administrativa y de comisión de delitos y sus fracciones, los procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por la ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones en relación con las materias de que trata la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Inspección y vigilancia.

En esta etapa la Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia para ver si se cumple con las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento. Asimismo, en las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de la ley antes citada.

El personal autorizado cuando inicia la inspección debe identificarse adecuadamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección sobre la materia, mostrándole la orden respectiva entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos; si la persona afectada no señala testigos, el personal autorizado podrá designarlos haciendo constar dicha situación en el acta respectiva.

De igual forma si no se encuentra en los lugares en que se practicará la inspección persona que pudiera ser designada como testigo el personal actuante, deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa sin que esto afecte la validez de la misma. De lo actuado se levantará acta en la que se hará constar formas y circunstancias de los hechos u omisiones que se presentaron durante la diligencia.

La persona con quien se entienda la diligencia deberá facilitar al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a la inspección en los términos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 62). La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguien se oponga a la práctica de la diligencia.

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, ahí mismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de 15 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. Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a

su disposición las actuaciones, para que en un plazo de tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos. Una vez recibidos estos y transcurrido el término de su presentación, dentro de los 20 días siguientes la Secretaría procederá, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Es importante señalar que durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. En la resolución antes señalada se precisará o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor.

Dentro de los 5 días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias observadas, este debe comunicar por escrito detallando a la autoridad ordenadora, que ha dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo. Si el infractor no cumple con lo obligado y la autoridad competente realice otra segunda inspección se le aplicará al infractor las sanciones que procedan conforme al artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Medidas de Seguridad.

Cuando exista un grave peligro de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales que alteren los ecosistemas o sus componentes para la salud pública, la Secretaría podrá ordenar las siguientes medidas de seguridad:

- I. Clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes y sus accesorios;
- II. El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos y todo lo que en general conlleve a la destrucción del desequilibrio ecológico y sus ecosistemas;
- III. Neutralizará cualquier acción análoga tendiente al mismo objetivo de contaminar.

Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en la ley citada indicará al interesado cuándo procederán las acciones que debe llevar a cabo para subsanar dichas irregularidades.

Sanciones Administrativas.

Las violaciones a los preceptos anteriormente señalados deberán sancionarse administrativamente por la secretaría con las siguientes sanciones:

- I. Multa por el equivalente de 20 a 50 mil días de salario mínimo vigente.

- II. Con clausura temporal o definitiva, total, o parcial según sea el caso, cuando no hay cumplimiento si es reincidente o sea por desobediencia reiterada.
- III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.
- IV. El decomiso de los instrumentos contaminantes.
- V. Suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Para la imposición de las sanciones o multas por infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se tomará en cuenta lo siguiente:

- La gravedad de la infracción,
- Las condiciones económicas del infractor,
- La reincidencia,
- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión,
- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

Asimismo, la Secretaría con los bienes decomisados podrá venderlos, rematarlos, donarlos o destruirlos de acuerdo al aprovechamiento de éstos. Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ellas se deriven, así como los

que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta ley.

El procedimiento administrativo de infracciones en materia ambiental se deberá llevar a cabo de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de acuerdo a sus artículos 171 y 173 anteriormente citados cuyas disposiciones, son de orden e interés público y tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública Federal y de acuerdo a la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos, y de la Comisión de Derechos Humanos, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

Con el propósito de ahondar sobre el tema será oportuno señalar lo siguiente:

I. De las Infracciones y Delitos en Materia Ambiental

En la última década, el gobierno federal se ha visto sumamente ocupado por la protección del ambiente, en virtud de considerarla vital para orientar un desarrollo sustentable que permita el bienestar a la población sin afectarlo; muestra de dicha tendencia es la protección otorgada al ambiente a través de las reformas de las leyes penales, las cuales comprenden a dicho bien jurídico como objeto de protección.

En el 2002, se realizaron una serie de reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las cuales se proyectaron sobre el Título Sexto, Capítulo IV, al eliminar del contenido de la ley el aspecto relativo a los tipos penales, o bien, “delitos ambientales”, e integrar en el Código Penal Federal el título Vigésimo Quinto, Capítulo Único el cual incluye una nueva gama de tipos penales enfocados a la protección del ambiente.

Sin embargo, debemos recordar que los preceptos penales se plantean como opciones de comportamiento, que indudablemente no son suficientes, por sí mismos, para atemperar la comisión de delitos; es necesario vigilar y exigir en su caso su respeto; si la intención es proteger el ambiente, entonces es necesario meditar sobre la respuesta de la ley penal pues la afección que éste ha sufrido en los últimos años es muy grave, en consecuencia la respuesta al Derecho Administrativo al parecer ha resultado insuficiente.

Actualmente, uno de los problemas que el Derecho Penal trata de resolver es delimitar si las personas físicas son las únicas que pueden ser consideradas sujetos activos del delito, o bien, si existe la posibilidad de que las personas jurídicas también tengan dicho carácter, sobre todo, a partir de las modernas tendencias adoptadas en los países del primer mundo, en donde la idea de una responsabilidad penal atribuible a las personas jurídicas se presenta día a día con mayor fuerza.

"En torno al contenido de los tipos penales referidos a la materia ambiental, la doctrina discute ampliamente su modalidad de tipos abiertos que los traducen en tipos penales dependientes de preceptos administrativos, y por ende, en lo que la doctrina identifica como leyes penales en blanco en las que el juzgador juega un papel importante para rellenar su contenido sobre la base de aspectos administrativos, lo cual pone de relieve el análisis de los bienes jurídicos protegidos a fin de evaluar la conveniencia de protegerlos bajo la esfera del Derecho Penal".⁴⁶

El contenido del presente trabajo tiene por objeto analizar los nuevos procedimientos administrativos y tipos penales en materia ambiental, así como el margen de responsabilidad que puede serle atribuido a las personas físicas y

⁴⁶ ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. *Análisis de los delitos*. 2ª edición. Edit. Porrúa, México. 2000 p. 199

jurídicas que ocasionen lesiones o pongan en peligro bienes jurídicos de tales características, así como las tendencias de algunos preceptos legales de los Estados Unidos de Norteamérica en materia de protección de bienes jurídico similares.

El nuevo Código Penal para el Distrito Federal en su título Vigésimo Quinto De los Delitos Ambientales, en sus artículos 343 al 350 establece lo siguiente:

“Artículo 343. Se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa, al que deteriore áreas naturales protegidas o el ecosistema del suelo de conservación”.

Las penas anteriores se duplicarán, si el deterioro es ocasionado por personas cuya actividad es la exploración, explotación o manejo de minerales o de cualquier depósito del subsuelo.

“Artículo 344. Se le impondrán de tres a nueve años de prisión y de doscientos a mil días multa, a quien trafique con una o más especies o subespecies silvestres de flora o fauna terrestres o acuáticas en peligro de extinción, amenazadas o sujetas a protección especial”.

“Artículo 345. Se impondrán de dos a seis años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, al que:

- I. *Genere o descargue materia o energía, en cualquier cantidad , estado físico o forma, que al incorporarse, acumularse o actuar en los seres vivos, en la atmósfera, agua, suelo, subsuelo o cualquier elemento natural, afecte negativamente su composición o condición natural;*
- II. *Contamine o destruya la calidad del suelo, áreas verdes en suelo urbano, humedales, áreas naturales protegidas, suelo de conservación o aguas en cualquier cuerpo de agua;*
- III. *Emita gases, humos, vapores o polvos de origen antropogénico que dañen a la salud humana, fauna, flora, recursos naturales, ecosistemas o la atmósfera;*
- IV. *Descargue, deposite desechos u otras sustancias o materiales contaminantes, residuales sin previo tratamiento, líquidos químicos o bioquímicos;*
- V. *Descargue o deposite desechos u otras sustancias materiales contaminantes, residuos sólidos o industriales en los suelos de conservación, áreas naturales protegidas, barrancas, áreas verdes en suelo urbano, o cualquier cuerpo de agua, que dañen la salud humana, flora, fauna, recursos naturales o los ecosistemas;*
- VI. *Genere emisiones de energía térmica o lumínica, olores, ruidos o vibraciones que dañen la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas”.*

“Artículo 346. Se le impondrán de tres a nueve años de prisión y de mil a cinco mil días multa, al que:

- I. Desmante o destruya la vegetación natural; corte, arranque, deribe o tale árboles, realice aprovechamiento de recursos forestales o haga cambios de uso de suelo en suelos de conservación, áreas naturales protegidas o áreas verdes en suelo urbano;*
- II. Ocasione incendios en bosques, parques, áreas forestales, áreas naturales protegidas, suelos de conservación, barrancas y áreas verdes en suelo urbano;*
- III. Realice el cambio provisional de aditamentos o equipos de vehículos automotores, especialmente de convertidores catalíticos, motores o cristales, con el solo objeto de obtener los certificados de verificación aprobatoria de emisiones;*
- IV. Opere o altere en forma indebida equipos o programas de cómputo utilizados para verificación vehicular”.*

“Artículo 347. Se impondrán de tres a ocho años de prisión y de diez a mil días multa a los empresarios o industriales y sus administradores, que a sabiendas:

- I. Omitan el empleo de los equipos anticontaminantes en empresas, industrias o fuentes móviles, que generen contaminantes;*
- II. No instalen o no utilicen adecuadamente las plantas de tratamiento de aguas residuales u no reutilicen las aguas tratadas;*
- III. No manejen adecuadamente los residuos producidos o residuos industriales no peligrosos.*

Estas sanciones se impondrán con independencia de las que resulten aplicables a las personas morales”.

“Artículo 348. Para los efectos del presente título, la reparación del daño incluirá además:

- I. La realización de las acciones necesarias para reestablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito;*
- II. La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo”.*

“Artículo 349. Tratándose de estos delitos, el trabajo a favor de la comunidad, consistirá en actividades relacionadas con la

protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales”.

“Artículo 350. Cuando en la comisión de un delito, previsto en este Título, (sic) intervengan un servidor público en ejercicio, con motivo de sus funciones o aprovechándose de su calidad de servidor, la pena de prisión se aumentará en una mitad y se le inhabilitará para ocupar cargo, empleo o comisión, en los términos del artículo 258 de este Código”.

Para entender a los llamados delitos contra el medio ambiente, resulta prudente analizar el objeto de protección de los tipos penales de los que derivan, en consecuencia, es ineludible abordar la temática del bien jurídico desde una perspectiva de la dogmática penal.

Desde el origen del término “*Bien Jurídico*” se habla de la necesidad de distinguir entre bienes morales, religiosos y jurídicos. En épocas pasadas se discutía la distinción de lo jurídico y otros áreas para delimitar el conocimiento del bien jurídico, cuestión ya superada, pues hoy en día no es tema de discusión si debe considerarse como tal o bien si pertenece a la moral o a la religión.

El dilema actual en materia de bienes jurídicos es identificar desde una perspectiva penal, cuáles puedan y deban ser considerados importantes para ser tutelados por éste y cuales otros merecen ser protegidos por otra rama del derecho, como pudiese ser el Derecho Administrativo, el familiar, fiscal o cualquier otro.

A manera de ejemplo: una persona enciende una fogata en el campo y se ocasiona un incendio que destruye un bosque. Aquí es necesario determinar, por un lado, la materia de dicho acto, y por otro, la naturaleza de la consecuencia jurídica que se aplicará (penal, administrativa o civil).

Al respecto, la dogmática penal considera al bien jurídico como un elemento básico integrante de la estructura de los tipos penales que justifica la existencia de la norma jurídico-penal.

*“En consecuencia, lo relevante del bien jurídico es su carácter penal, por lo que es recomendable generalizar el uso del término bien jurídico penal y eliminar su manejo sin dicho calificativo para precisar la esfera de protección otorgada a éste, pues ese mismo bien jurídico, en ocasiones resulta objeto de protección de otras áreas del derecho”.*⁴⁷

Respecto de las definiciones planteadas por la doctrina penal, coinciden plenamente en atribuir al bien jurídico penal los siguientes elementos:

- a) “Un interés jurídico;
- b) Individual o colectivo; c) jurídicamente protegido;
- c) Con valor como para lograr la sana convivencia humana”.⁴⁸

⁴⁷ Ibidem p. 269

⁴⁸ DE MIGUEL PERALES, Carlos. *La Responsabilidad Civil por daños al Medio Ambiente*. 2ª edición Edit. Civitas España, 2000. p. 129

Con frecuencia se encuentra la denominación delitos ambientales, tal y como se presenta el Título Vigésimo Quinto del Código Penal Federal, cuestión que nos obliga a reflexionar en torno a lo adecuado de dicha denominación, pues resulta incuestionable que el delito es un hecho material y concreto, en oposición a la ley que tiene la característica de ser abstracta y temporal.

En principio de cuentas es dable afirmar que no existen delitos ambientales, pues el delito es una situación de hecho, en la cual inciden factores sociales, económicos, ambientales, políticos, fiscales, etcétera, los cuales nos aportarán los elementos a tomar en consideración para la construcción por parte del legislador de los tipos, pero dicha circunstancia no significará que necesariamente deban recibir la denominación a partir de algún o alguno de los elementos que contenga.

El delito se debe analizar como hecho material y no como circunstancia formal, es decir, analizar el tipo por un lado y el delito como hecho por el otro, pues si bien es cierto que la separación es clara, también lo es que el delito implica la materialización del mismo, siendo conveniente recordar la distinción entre el mundo real y el mundo formal a efecto de entender los elementos y características del hecho delictuoso y del tipo penal.

En consecuencia, pretender otorgarle una denominación especial a los delitos, resulta conveniente hacerlo en atención al bien jurídico penal protegido en el tipo penal, siendo más apropiado hablar de delitos contra el ambiente, delitos contra el orden político, etcétera, pues los delitos son situaciones de hecho, por lo

que al identificarlos conviene hacer referencia al bien jurídico penal protegido con el fin de no propiciar confusiones.

Los delitos que atentan contra el ambiente, generalmente se han construido sobre la base de leyes penales tolerantes, lo cual significa que los tipos penales deben exigir la satisfacción de requisitos previstos en leyes o disposiciones de carácter administrativo que toman en cuenta el deterioro ecológico y la salud de las personas a fin de que puedan ser concretados y sancionados de manera acorde.

Lo anterior, nos remite a la tan debatida cuestión relativa a si el Derecho Penal es la materia idónea para englobar la protección del ambiente, o bien si es la materia administrativa la que debe tutelar dichos bienes jurídicos, máxime si por tradición la protección jurídica del ambiente, así como de la flora, la fauna, las aguas y en general los ecosistemas han sido materia de leyes eminentemente administrativas.

II. El Procedimiento Administrativo de Infracción en materia Ambiental

El maestro Andrés Serra Rojas afirma que:

"El procedimiento administrativo ésta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos

previos que preceden al acto administrativo como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.⁴⁹

Entiéndase por acto administrativo todo aquel que realiza la autoridad administrativa (en sentido formal, el Poder Ejecutivo) creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales trata de satisfacer necesidades de una colectividad o de la comunidad. De lo anterior se puede concluir que el procedimiento administrativo se integra por las formalidades legales o es el cauce legal obligatorio que debe seguir la autoridad administrativa previo a la ejecución del acto administrativo.

De acuerdo con el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como el 173 de la misma ley preceptúan lo siguiente:

“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:

- 1. 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;*

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. T. I 10ª edición. Edit. Porrúa. México 2000. p. 91

- II. *Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:*
- a) *El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;*
 - b) *En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o*
 - c) *Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.*
- III. *Arresto administrativo hasta por 36 horas.*
- IV. *El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, 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, podrían 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 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 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.”

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

- I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los*

límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;

II. Las condiciones económicas del infractor; y

III. La reincidencia, si la hubiere;

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

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

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane 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.

La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste; la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalente 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, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.”

Como se puede ver el procedimiento administrativo en materia de infracción ambiental, aún tiene varias lagunas jurídicas, razón por la cual será necesario hacer el siguiente señalamiento.

II 1. Procedimiento Administrativo y Proceso Administrativo

Es imprescindible distinguir entre procedimiento administrativo y proceso administrativo.

“El primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demanda la justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa o un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa de ilegal”.⁵⁰

Al hablar de proceso administrativo me refiero a los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio puede obligar a los órganos del Poder Ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico en asuntos que les afecta. Es de relevancia precisar que el actuar de la Administración Pública está totalmente sometido al Derecho, es decir, el principio de la legalidad norma toda la actividad

⁵⁰ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 12ª edición. Edit. Porrúa México, 2001, p. 119

de la Administración Pública. Cuando la autoridad no se conduce conforme a la ley, deben existir medios al alcance del particular para hacer que la administración retome el camino legal.

Las partes que intervienen en el procedimiento administrativo son el particular, el Estado (a través de organismos centrales), y aún organismos descentralizados, a través de diferentes autoridades, según sea el caso. En la situación de que exista un conflicto causado por un acto administrativo, intervendrá también el tribunal administrativo competente.

Existen tantos procedimientos administrativos como leyes y reglamentos de la materia vigentes, ya que cada uno de estos últimos prevé sus propios procedimientos, sin embargo, por las lagunas que pudieran tener los procedimientos enunciados en las leyes y reglamentos administrativos, el primero de junio de 1995, entró en vigor por primera vez la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que, como lo establece en su artículo 2º, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas y a su vez, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente a ésta última. Es así como se busca erradicar cualquier laguna que pudiera existir en los procedimientos administrativos.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 1º especifica que la ley se aplicará a los *“actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada”* y que *“no será aplicable a las materias de*

carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público, en ejercicio de sus funciones constitucionales”.

Como se dijo anteriormente, son múltiples los procedimientos administrativos; sin embargo, a grandes rasgos podemos definir dos procesos administrativos: aquellos que se refieren a los recursos, y los que tratan procesos contenciosos.

El primero de ellos (recursos) se define como:

*“El medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo”.*⁵¹

La resolución emitida se convierte en un nuevo acto administrativo.

Serra Rojas enumera los siguientes elementos del recurso administrativo:

- a) “Resolución administrativa o acto administrativo impugnado que es la base del recurso.
- b) El particular que interpone el recurso.

⁵¹ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. *Los medios de impugnación en materia Administrativa*. 3ª edición, Edít. Porrúa, México, 2001. p. 291

- c) El interés jurídico, es decir, que el acto administrativo a recurrir afecte la esfera jurídica del recurrente.
- d) El recurso debe estar establecido en la Ley.
- e) La autoridad ante quien se interpone el recurso, que siempre será de carácter administrativo.
- f) Plazo para interponerlo, que es el tiempo del que dispone el particular para presentar la impugnación. .
- g) Requisitos de forma, invariablemente es escrita, pero hay ordenamientos que señalan otros requisitos como formatos ya impresos.
- h) Procedimiento adecuado, es decir, las etapas del procedimiento marcadas por las distintas leyes o reglamentos para que se respeten las distintas etapas y garantías del procedimiento. Para ello ahora existen la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que se aplica en forma supletoria a los ordenamientos administrativos y el Código Federal de Procedimientos Civiles como supletorio de esta última.
- i) Obligación de la autoridad de dictar resolución ya que el recurso administrativo parte de la garantía individual del derecho de petición sobre la que debe recaer una resolución”.⁵²

Es importante señalar que debe agotarse el recurso antes de acudir al amparo, por el principio de definitividad, salvo los casos de excepción que a ese principio existen y que son: De acuerdo con el artículo 209-Bis del Código Fiscal

⁵²SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 269

de la Federación, "cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

- I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

- II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.
- III. El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer

en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.”

En relación con lo anterior, el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación establece que: “En el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V. La recusación por causa de impedimento.

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área correspondiente al Distrito Federal.”

Respecto al proceso contencioso administrativo, lo puedo definir como:

*“El juicio, recurso o reclamación, ubicado en cualquier sistema de jurisdicción relativa, que se interpone después de agotada la vía gubernativa, en unos sistemas ante los tribunales administrativos autónomos, sobre prestaciones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública, federal o local, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa”.*⁵³

Como la definición anterior lo establece y nuestro sistema lo adopta, existen órganos de la propia Administración Pública que resuelven jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre la propia Administración Pública y los particulares por algún acto administrativo.

El proceso contencioso administrativo tiene los siguientes elementos:

- a) “Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes;

⁵³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El recurso Administrativo en México*. 5ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000. p. 365

- b) Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades reguladas para la realización de sus fines;
- c) Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
- d) Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;
- e) O agravia intereses legítimos;
- f) Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;
- g) A la vez que protege tales derechos e intereses;
- h) Finalmente, este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público⁵⁴.

El fundamento constitucional de estos tribunales se encuentra en los siguientes artículos:

El artículo 73 Constitucional en su fracción XXXIX-H, permite al Congreso de la Unión que instituya tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento y procedimientos, así como los recursos contra sus resoluciones.

Por su parte el artículo 104 Constitucional en su fracción I-B dispone que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de los

⁵⁴ FRAGA, Gabino. *El derecho Administrativo*. 10ª edición. Edit. Porrúa México 2000 p. 365

Contencioso Administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de los cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán, a los trámites de la Ley de Amparo.

Asimismo, el artículo 122 del Tribunal Contencioso Administrativo para el Distrito Federal establece que el escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de éste código donde además, se señale, la resolución o el acto que se impugna los agravios que le causa la resolución o el acto impugnado. Así como las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

De igual forma el artículo 3º transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que, en los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de ésta ley.

Siguiendo con nuestra temática, podemos decir que el artículo 116, fracción IV, contempla la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como Contenciosos Administrativos existen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal Federal de la Conciliación y Arbitraje que dirime controversias surgidas entre el Estado y los trabajadores al servicio del Estado (particular) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El único control judicial de la función administrativa a nivel federal es el Juicio de Amparo, que obliga a los Administradores Públicos a obrar de conformidad con la ley cuando, al no ser así, ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado.

No quiero terminar este apartado sin antes ahondar sobre el procedimiento contencioso-administrativo donde las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes. Asimismo, el recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

Cuando con la interposición del recurso de revisión, el promovente solicite la suspensión del decomiso, la autoridad podrá ordenar la devolución de los bienes respectivos al interesado, siempre y cuando:

- I. Sea procedente el recurso, y
- II. Se exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la Secretaría, de acuerdo con el precio que

corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía.

En el supuesto en que no se cumplan los requisitos anteriores, la Secretaría determinará el destino final de los productos perecederos y de las especies de flora y fauna silvestre vivas, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las demás que resulten aplicables.

Por lo que se refiere a los bienes distintos a los señalados en el párrafo anterior, éstos se mantendrán en depósito y no podrá disponerse de ellos hasta en tanto cause estado la resolución correspondiente.

No procederá la suspensión del decomiso de acuerdo al artículo 178 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre que carezcan de la concesión, permiso o autorización correspondiente;
- II. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre extraídas o capturadas en época, zona o lugar no comprendidos en la concesión, permiso o autorización respectivos, así como en volúmenes superiores a los establecidos;
- III. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre declaradas en veda o sean consideradas raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial conforme a la Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables;

- IV. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre decomisadas a extranjeros, o en embarcaciones o transportes extranjeros,
- V. Cuando se trate de productos o subproductos de flora y fauna silvestre, armas de caza, artes de pesca y demás objetos o utensilios prohibidos por la normatividad aplicable, y
- VI. Cuando se trate de materias primas forestales maderables y no maderables, provenientes de aprovechamientos para los cuales no exista autorización.

Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de la Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

II.2. Recursos de Revisión

De acuerdo con el artículo 86 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y relacionado con los artículos 86 y 88 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso administrativo se presentará ante la autoridad que emitió el acto impugnado, pero será resuelto por su superior jerárquico, lo que es acorde con lo que la doctrina llama "recurso de revisión", como aquel que debe resolver precisamente el superior jerárquico de la autoridad emisora.

Los artículos señalados de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen lo siguiente:

"Artículo 86. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;*
- II. El hombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;*
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;*
- IV. Los agravios que se le causan;*
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y*
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”*

“Artículo 88. El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;*
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente; y*

III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.”

Sin embargo, conforme a las reformas que sufrió la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para el ejercicio de 1997, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, artículo 86 de la Ley establece que, en efecto, el recurso de revisión se interpondrá ante la autoridad emisora, siendo resuelto por el superior jerárquico, estableciendo como caso de excepción cuando el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por la misma autoridad.

Conforme lo determina el artículo 85 de la ley, el plazo para interponer el recurso es de 15 días, que se contarán a partir del día siguiente en que surta efecto la notificación de la resolución que se recurra. La notificación, por su parte, surte efectos el día en que se realizó conforme lo determina el artículo 38 de la ley, por lo que el término para presentar el recurso administrativo corre a partir del día siguiente de notificado el acto.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla una situación especial en su Artículo 84, según el cual la oposición a los actos de trámite en el procedimiento administrativo deberán alegarse y objetarse por el particular durante dicho procedimiento. Para lo cual, aunque el artículo no lo manifiesta, la autoridad deberá hacer del conocimiento del particular el avance del procedimiento

administrativo y los resultados obtenidos de manera provisional, ya que de otra manera, no sería posible que el gobernado objetara o alegara durante el procedimiento administrativo. Estos alegatos deberán ser considerados por la autoridad al momento de emitir la resolución que ponga fin al procedimiento. Asimismo, los alegatos manifestados durante el procedimiento deberán hacerse valer, en todo caso, al impugnar la resolución administrativa definitiva. El adverbio “en todo caso”, implica que no sólo deberán hacerse valer al interponer el recurso administrativo de revocación, sino también al acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en juicio de nulidad.

Confirma esta opinión lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ya que según dicho dispositivo, los incidentes que pudieran generarse dentro del procedimiento, se interpondrán por escrito dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acto junto con los conceptos de impugnación y las pruebas correspondientes, lo cual implica la notificación por parte de la autoridad, de la evolución del procedimiento y de los resultados obtenidos provisionalmente. En el caso de los incidentes a que se refiere el citado artículo 48, la autoridad deberá notificar la resolución que resuelva el incidente dentro de los 10 días siguientes para el desahogo de pruebas. Conforme al artículo 47 de la Ley, los incidentes no suspenden la tramitación del procedimiento administrativo.

Para los elementos que aquí se mencionan aplican los comentarios hechos cuando me refiero a los elementos esenciales y secundarios del recurso

administrativo en general. Los requisitos que deben constar en el escrito interponiendo recursos, conforme lo determina el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son los siguientes:

1. El órgano administrativo a quien se dirige.
2. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones.
3. El acto que se recurre y fecha en que se le notifico o tuvo conocimiento del mismo.
4. Los agravios que se le causan.
5. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;
6. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de otras personas morales.

De acuerdo con el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente, sea

procedente al recurso, no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, ni se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable y tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Respecto de la necesidad de agotar el recurso para acudir al amparo, han existido criterios diversos:

“RECURSO DE REVISIÓN, Previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. No es necesario agotarlo previamente al juicio de Garantías, por que impone mayores requisitos que la Ley de Amparo para la suspensión del acto reclamado.

El artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través del recurso de revisión que prevé tal ordenamiento legal; sin embargo, al establecer como requisito para la suspensión del acto impugnado la procedencia del recurso, exige mayores requisitos de los consignados por la Ley de Amparo para tal fin, pues ésta no condiciona el otorgamiento de la medida cautela de conformidad con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de

Amparo, previamente al juicio de garantías no es necesario agotar el recurso de mérito.

Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo Nal. Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 4602/96. XENU Radio, S. A. de C. V. 23 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretaria: Carmen Vergara López. Amparo en revisión 282/97. Effem México, Inc. Y Compañía, Sociedad en nombre Colectivo de C. V. 14 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: María Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Martín R. Contreras Bernal. Amparo en revisión 4452/97. Ángel Domingo Curiel (Recurrente: Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación) 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbide Rivas. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. Amparo en revisión 342/98. Zeferino Aguirre Ruiz. 5 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbide Rivas. Secretario: Pedro Arroyo Soto. Amparo en revisión 1352/98. Texcom Mexicana, S. A. de C. V. 11 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbide Rivas. Secretaria: Laura García Velasco.

Sin embargo, el anterior criterio fue superado, toda vez que denunciada contradicción de tesis, nuestro más Alto Tribunal, determinó que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no establecía mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión, por lo que ahora sí es necesario que se agote previamente el recurso o medio de defensa que establece la citada Ley Federal procedimental, antes de acudir al amparo, pena de desechamiento de la demanda de garantías, como se aprecia en jurisprudencia antes referida que a continuación transcribimos:

“AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, Constitucional y 73, Fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principios de definitividad, excepto cuando la mencionada Ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. En estas condiciones, debe decirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimientos Administrativos previsto en el artículo 83 de la propia ley. Ello es así, porque al establecerse en el diverso artículo 87 de la citada Ley, la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través de dicho recurso, no se impone mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, pues la circunstancia de que se condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente no

constituye un requisito adicional a los señalados por el artículo 124 de la Ley últimamente citada para su concesión, ya que aun cuando en este numeral no se exige que la demanda de garantías sea procedente para conceder la suspensión, el Juez de Distrito al recibirla está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado”.

2ª/J.82/2000. Novena Época, Seminario Judicial de la Federación, pleno y Salas. Tomo XII, Septiembre de 2000, página 49-50. Contradicción de Tesis 18/2000-SS, Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en –materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de agosto del año 2000. Cinco Votos Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. Tesis Jurisprudencial 82/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de septiembre del año dos mil.

Conforme a la jurisprudencia 82/2000 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, antes citada, actualmente es obligatorio para el

particular agotar previamente los medios de defensa que señala el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, antes de recurrir al amparo.

Suspensión del acto impugnado. El acto administrativo recurrido en revisión será suspendido provisionalmente en sus efectos ejecutorios (que será definitivo si el acto recurrido se revoca), si se cumplen los siguientes requisitos:

1. Que lo solicite expresamente el recurrente en su escrito interponiendo recurso.
2. Que sea procedente el recurso. Esto implica una relación de conexidad entre éste y la suspensión. En efecto, una de las garantías del particular al interponer el recurso administrativo es que se suspenden provisionalmente los efectos ejecutivos, si cumple con los requisitos para ello. Obviamente, si el recurso no es procedente, no puede obtenerse garantías de suspensión.
3. Que no se siga en perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público. Es decir que no se afecte la moral ni la paz pública al conceder la suspensión.
4. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se tenga derecho a la interposición del recurso no otorga derecho alguno de afectar intereses de terceros, por lo que, de ser el caso, se garantizarán los posibles daños y perjuicios que se puedan causar a otros si se obtienen de la autoridad resolución a favor.

5. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Fiscal de la Federación. Dado que la resolución impugnada sigue en posesión de sus efectos ejecutorios y éstos se encuentran suspendidos en su eficacia, es lógico que para que ésta subsista a futuro se debe garantizar el crédito impugnado.

III.3. Resolución Administrativa

De acuerdo con los artículos 167 al 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término 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.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya

hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo de 3 días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la secretaría procederá, dentro de los 20 días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los 5 días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado

cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

A manera de resumen podemos decir que la resolución Administrativa es:

“El acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser

*provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad.*⁵⁵

Toda resolución, administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones; todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decir ni resolver.

Existe una importante actividad material que lleva a cabo la administración y que por no tener naturaleza jurídica es bastante para no reconocer en ella índole de resolución. Excluidos de tal categoría están también los llamados actos de la administración o sea, los actos con efectos concretos como son los reglamentos que poseen el carácter de actos jurídicos generales y abstractos, materialmente asimilados a la ley. Por último, tampoco serán resolución administrativa, los actos que formalmente provienen de un órgano administrativo, pero que intrínsecamente son actos de naturaleza jurisdiccional.

Como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene *per se* legalidad, se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad

⁵⁵ CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración* 2ª edición. Edit. Porrúa. México 2000. p. 239

de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella.

Esta presunción de legalidad establecida expresamente para las resoluciones fiscales en el Código Fiscal de la Federación, artículo 68 no exige a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que proviene el artículo 16 de la Constitución Política o sea, que debe estar motivada y fundada y porvenir de autoridad competente. Es en el documento en el que deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución administrativa donde deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que fundan. Hacerlo en documento distinto, anterior o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, es violarlo o desconocerlo.

Dice la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca".⁵⁶

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación T. XV. 3ª sala, Novena Época marzo- abril. México 2000. p. 1319.

Si los administradores obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad puede imponerla, ejecutarla, aun contra la voluntad de ellos, sin intervención alguna de los órganos jurisdiccionales; para ello, hace uso de la autoridad en el caso, del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económica-colectiva.

La resolución administrativa definitiva es ejecutoria cuando la misma ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación ante órganos jurisdiccionales. Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar *cosa juzgada* a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues aquella expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales.

CAPÍTULO IV

LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

Para poder determinar la figura de la caducidad específicamente en materia ambiental es preciso señalar que los actos procedimentales van ligados a los procedimientos administrativos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin soslayar que la materia ambiental, por su naturaleza debe tener ciertas particularidades para poder llevar a cabo el objetivo encomendado.

De esta manera es preciso resaltar que el objetivo de la materia es proteger el ecosistema de aquellos deterioros producidos por factores externos, materiales o subjetivos y para poder llevar a cabo dicho objetivo es necesario que los factores materiales o subjetivos que vayan en detrimento del ecosistema sea resuelto de manera pronta y jurídicamente para deslindar responsabilidades y actuar posteriormente en beneficio del ecosistema.

Para lograr lo anterior, una de las figuras jurídicas que pueden ayudar a deslindar de una manera más rápida responsabilidades para que éstas se traduzcan en beneficios al ecosistema es la inclusión de la figura jurídica de la caducidad. Para explicar mejor lo expuesto será necesario puntualizar lo que se verá en los siguientes incisos.

I. La Caducidad (doctrina)

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, ni de la Administración Pública Federal, pues los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada, o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Como sabemos, los plazos deben estar bien establecidos por la ley procesal, con el fin de que los procesos se realicen con cierta celeridad y orden.

“El impulso procesal está dado en una relación de tiempo y no de espacio. Cuando hablamos de que el proceso se desenvuelve avanzado desde el levantamiento del acta de inspección hasta la resolución, utilizamos tan sólo una metáfora, pues la relación es de carácter puramente temporal: Una relación de pasado-presente, futuro. Avanzar significa ir realizando etapas que se van desplazando de lo pasado y preparar otras que se anuncian en lo porvenir. El proceso no es una cosa hecha, un camino que deba recorrerse, sino una cosa que debe hacerse a lo largo del tiempo. Los plazos son pues, los lapsos dados para la realización de los actos procesales. Durante ellos deben satisfacerse las cargas si no se desea soportar las consecuencias enojosas del incumplimiento. El tiempo crea, modifica y extingue también los derechos procesales concretos”.⁵⁷

Por su parte, se explica la preclusión así:

“El concepto de preclusión está íntimamente ligado con los aspectos temporales del proceso. Entendemos por preclusión la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da para ello. Para que la preclusión se

⁵⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del proceso*. 2ª edición. Edit. Porrúa México 2000. p. 76

produzca, es mejor que se haya consumido íntegramente el plazo dado por la ley para la realización del acto pendiente".⁵⁸

Este concepto de la preclusión está íntimamente relacionado con el de carga procesal; así, precluye un derecho al no contestarse una demanda, al no ofrecerse pruebas, al no impugnarse una resolución, dentro de los plazos oportunos que la ley procesal da para ello.

Otra institución interesante, dentro de los aspectos temporales del proceso, es la caducidad procesal. La caducidad, no es al parecer, una institución exclusivamente procesal, pues encontramos ejemplos de caducidades de tipo sustantivo, como por ejemplo en el derecho mercantil, en los problemas referidos a los títulos de crédito, en donde se habla de caducidades, como perjuicios que sufren los derechos por inactividad de sus titulares. En el proceso es necesario plantear la diferencias entre la preclusión y la caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia y, la única diferencia que se presenta entre ellas es de grado, ya que la caducidad podría considerarse como una preclusión máxima. Por lo anterior, si la preclusión se refiere a la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales por la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral, una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala.

⁵⁸ Ibidem. p. 77

Técnicamente se habla de caducidad de la instancia y los plazos para que esta caducidad se de, varían según la ley y según el asunto de que se trate. La caducidad no produce la pérdida de los derechos de fondo, es decir, que la cuestión planteada puede replantearse en un proceso ulterior y distinto sin prejuicios del transcurso de los plazos de prescripción.

“Generalmente al decretarse la caducidad de un proceso, se tiene a la prescripción como no interrumpida, es decir, como si no se hubiera presentado la demanda que inició el proceso en el cual la caducidad ha sido declarada. Se puede considerar a la caducidad, desde el ángulo procesal, como un verdadero desistimiento tácito bilateral, puesto que las partes en el proceso legal lo han abandonado y no tienen interés en proseguirlo”.⁵⁹

La reglamentación legal de la caducidad es una figura nueva, relativamente. Aún existen muchas leyes procesales que no la contemplan y, por ello, los procesos regulados por dichas leyes nunca caducan, cosa que es un verdadero absurdo ya que al no acudir al tribunal, las partes están demostrando no tener interés. Es pues a nuestro modo de ver recomendable que todos los códigos y leyes procesales regulen esta figura de la caducidad.

⁵⁹ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, 7ª edición. Edit. Trillas, México. 2000. p. 191

“En el Derecho Mexicano la caducidad de la instancia aparece contemplada por la Ley de Amparo, por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aunque en este último cuerpo legal, reglamentada dicha caducidad en forma deficiente e inoperante, por un parche o reforma de gran desacierto, hecho después de una larga y fructífera experiencia de la caducidad en los dos primeros cuerpos legales citados”.⁶⁰

En cuanto a los conceptos de términos y plazo, existe gran confusión al respecto y muchos códigos y autores emplean mal estos vocablos. Así, se habla en muchos casos de términos, queriendo en realidad la Ley y los autores, referirse a plazos. Briceño, citando a Guasp nos advierte que;

“...término es el momento en que debe realizarse un determinado acto procesal; plazo en el espacio de tiempo en que haya conexión, que su unidad conceptual produzca instantaneidad jurídica el término es algo más que la coincidencia entre el tiempo astronómico y el acto todo plazo tiene, pues, un momento a quo y otro ad quem, uno que marca el propio y otro que señala la meta”.⁶¹

⁶⁰ Ibidem p. 192

⁶¹ Ibidem. p. 193

De lo anterior podemos concluir que en rigor, cuando las leyes hablan de términos, en la mayoría de los casos, se están refiriendo a plazos, o sea, a lapsos dentro de los cuales es oportuno y procedente la realización de determinados actos procesales; por el contrario, el término en un sentido escrito, es el momento preciso señalado para la realización de un acto, por ello, con todo acierto se ha dicho que:

“El cómputo sólo es referible a los plazos y que los términos sólo son susceptibles de fijación o señalamiento”.⁶²

En íntima relación con todo lo relativo a la medición o cómputo de plazos procesales y a la fijación de términos para la realización de actos procesales, está el concepto de los días y de las horas hábiles, que reglamentan los códigos procesales. Así la Ley Federal de Procedimientos Administrativo en su artículo 28 establece que las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles de acuerdo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,; los sábados, los domingos, el 1º de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1º de mayo; 5 de mayo; 1º y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1º de diciembre de cada 6 años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante

⁶² GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. cit. p. 198

acuerdo del titular de la dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio, o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

Finalmente cabe advertir en determinado tipo de negocios, no existen las limitaciones de horas y días hábiles, por la naturaleza de las cuestiones que se plantean: Juicio sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas, materia electoral, etc. Además, en todos los demás casos, cuando hubiere causa urgente para ellos, los jueces pueden habilitar los días y las horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, debiendo expresarse con todo detalles el tipo de actuaciones procesales que se autoriza a celebrar en dichas horas o días habilitados.

II. De la caducidad de la instancia en el Sistema Jurídico Mexicano. (Ley Federal de Procedimiento Administrativo)

En el presente inciso, corresponde analizar lo referente a la caducidad de la instancia en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyas disposiciones

son de orden e interés públicos, y se aplicaran a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal.

El presente ordenamiento, también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidad de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que derivan directamente de aquéllas.

Esta ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta ley, en lo conducente.

II.1. Concepto

La caducidad de la instancia en nuestro Derecho Jurídico Mexicano, como lo señalamos en su momento establece que es la extinción anticipada del proceso debido a la iniciativa procesal de las dos partes, y en ocasiones, de una de ellas, durante un periodo amplio, si se encuentra paralizada la tramitación. En la primera instancia quedan sin efecto los actos procesales y en segundo grado, se declaran firmes las resoluciones impugnadas. En el ordenamiento mexicano se regula esta institución en materia civil, laboral y en el Juicio de Amparo.

Debe distinguirse entre el régimen seguido por el Código de Procedimientos Civiles y el Código Federal de Procedimientos Civiles, que coinciden en algunos aspectos, pero el segundo otorga una mayor amplitud a la citada institución.

La caducidad de la instancia no estaba regulada por el texto original del Código de Procedimientos Civiles de 1932, ya que fue introducida en el art. 137 bis por la reforma publicada el 31 de enero de 1964.

“De acuerdo con el precepto mencionado, operará de pleno derecho cualquiera, que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, si transcurridos 180 días hábiles contados a partir de la notificación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes”.⁶³

⁶³ Enciclopedia Jurídica Omeba T. II. 10ª edición. Edit. 1998. p. 426

Se trata de una sanción a la inactividad procesal de las partes en un proceso civil, como el nuestro, en el cual predomina el principio dispositivo, entendido en su sentido tradicional.

“La caducidad de la instancia, que o pueda ser objeto de convenio entre las partes, se produce ipso iure, pero puede ser declarada expresamente por el juzgador, ya sea de oficio o a petición de parte interesada. Contra la declaración del juzgador que reconozca o niegue que se ha producido la caducidad de la instancia, las partes pueden interponer el recurso de apelación, en términos de la fr. XI del mismo a. 137 bis”.⁶⁴

La extinción del proceso por caducidad afecta sólo a los actos procesales, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, las cuales pueden ser exigidas en un proceso posterior, y produce en la primera instancia la ineficacia de todos los actos procesales, con excepción de las resoluciones firmes sobre competencia litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de las partes; las pruebas rendidas en el proceso caduco pueden ser ofrecidas en otro posterior. Cuando la institución opera en segunda instancia deja firmes las resoluciones de la primera que hubiesen sido impugnadas, y cuando se produce en los actos procesales

⁶⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 7ª edición. Edit. UNAM, México 2000 p. 398

desenvueltos con motivo de ellos, pero no tiene repercusiones en el juicio principal.

Por último, la caducidad de la instancia de acuerdo con el Código de Procedimientos Civiles, no opera en los juicios sucesorios, de concurso, de alimentos y de mínima cuantía, ni en los procedimientos de jurisdicción voluntaria.

De acuerdo con los artículos 373 y 378 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la caducidad en su sentido tradicional se combina con el sobreseimiento, ya que de acuerdo con el primero de los citados preceptos, el proceso caduca:

- a) por convenio o transacción de las partes, o por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;
- b) por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptada por la parte demandada;
- c) por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia;
- d) cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un plazo mayor de un año, así sea con el sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente, debiendo contarse el plazo a partir de la fecha en que se haya hecho la última promoción.

En los tres primeros supuestos, que son en realidad de sobreseimiento, si no se comprenden todas las cuestiones litigiosas para cuya resolución se haya abierto el proceso, éste continuará para la decisión de las restantes (art. 374 Código Federal de Procedimientos Civiles).

Aun cuando la caducidad en sentido estricto, es decir la producida por la inactividad de las partes, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo, en todos los supuestos mencionados, la resolución respectiva, que puede apelarse con efecto suspensivo, debe dictarse de oficio por el tribunal, o a petición de parte. Si la caducidad se declara en la segunda instancia, quedará firme la sentencia de fondo pronunciada en la primera (art. 375 Código Federal de Procedimientos Civiles).

Por otra parte, cuando la propia caducidad se produce por desistimiento o por inactividad procesal, tiene por efecto anular todos los aspectos procesales verificados y sus consecuencias, entendiéndose como no presentada; y en cualquier juicio futuro sobre la misma controversia, no puede invocarse lo actuado en el proceso caduco, y además no influye en forma alguna sobre las relaciones jurídica existentes entre las partes que hayan intervenido en el proceso (a. 377 Código Federal de Procedimientos Civiles). Resumiendo lo anterior, podemos decir que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no da un concepto de caducidad únicamente la regula y menciona en sus artículos 54 fracción IV y 6º, párrafo segundo.

II.2. Elementos

El Derecho Procesal Civil, según José Ovalle “es aquella parte del Derecho que regula el desarrollo del proceso civil. Como tal, señala, tiene las siguientes características y se rige bajo los siguientes principios:

1. El proceso civil empieza a iniciativa de parte; el Juez no puede instaurarlos por sí mismo, es decir, si no existe acción de la parte interesada no puede haber proceso.
2. El impulso del proceso recae en la actividad de las partes.
3. Las partes fijan el objeto del proceso a través de sus afirmaciones contenidas en los escritos de demanda y contestación de la misma.
4. Las partes fijan el objeto de la prueba que debe limitarse a los hechos discutidos por las mismas.
5. Sólo las partes están legitimadas para impugnar las resoluciones del juzgador y,
6. El principio de cosa juzgada sólo surte efectos entre las partes que han participado en el proceso.

Las partes en el procedimiento civil son siempre dos particulares o un particular y el Estado en los casos en que éste actúa como particular y el juez competente.⁶⁵

⁶⁵ OVALLE FAVELA, José. Op. cit. p. 263.

Igualmente precisa que el proceso civil cuenta principalmente con las siguientes etapas procesales:

- A) Etapa Preliminar: Es previa a la iniciación del proceso y se puede consistir en:
 - 1. Medios preparatorios de juicio para el caso de que se quiera despejar alguna duda, remover un obstáculo o subsanar una deficiencia antes del juicio.
 - 2. Medidas cautelares: con ellas se trata de asegurar anticipadamente las condiciones necesarias para la ejecución de la sentencia definitiva.
 - 3. Medios provocatorios: son actos preliminares para provocar la demanda.

- B) Etapa Expositiva: esta etapa tiene por objeto que las partes expongan sus pretensiones a través de la demanda y su contestación. El juzgador decide sobre la admisibilidad de la demanda y ordena el emplazamiento a la parte demandada.

- C) Etapa Probatoria: en ella las partes aportan los medios de prueba necesarios para verificar los hechos afirmados en la etapa expositiva. Esta etapa consta de los siguientes momentos: ofrecimiento de la

prueba, admisión o rechazo de ella, su preparación, práctica y desahogo o ejecución.⁶⁶

Los medios de prueba enumerados por el Código Federal de Procedimientos Civiles son los siguientes:

la confesión (artículos 95-128),

la documental pública,

la documental privada (artículos 192-142),

dictámenes periciales (artículos 143-160),

inspección judicial (artículos 161-164),

la testimonial (artículos 165-187),

fotografías, escritos y notas taquigráficas y todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia;

y las presunciones (artículos 188-189).

El ordenamiento jurídico en cita, también establece el procedimiento de ofrecimiento, admisión y práctica de cada una de las pruebas en diversos artículos y las características que cada una de las pruebas debe reunir a efecto de tener valor probatorio. Los principios de valoración de las pruebas están contenidos en los artículos 197 al 218 del ordenamiento jurídico en cita.

Los elementos de la caducidad de acuerdo con el artículo 137-Bis, se desprenden de la lectura de éste, que establece lo siguiente:

⁶⁶ Ibidem. p. 264.

"Artículo 137-Bis. Operará de pleno derecho la caducidad de la primera instancia cualquiera que sea el Estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos, y sentencia, si transcurridos ciento veinte días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes.

- I. La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable, y no puede ser materia de convenios entre las partes. El Juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes, cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo;*
- II. La caducidad extingue el proceso, pero no la acción; en consecuencia se puede iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción V de este artículo;*
- III. La caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos preventivos y cautelares. Se exceptúan de la ineficacia referida las resoluciones firmes sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que registrarán en el juicio ulterior si se promoviere. Las pruebas rendidas en el proceso extinguido por caducidad, podrán ser invocadas en el*

nuevo, si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal;

IV. La caducidad de la segunda instancia se da si en el lapso de sesenta días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial ninguna de las partes hubiere promovido impulsando el procedimiento y su efecto será dejar firme lo actuado ante el juez;

V. La caducidad de los incidentes se causa por el transcurso de treinta días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, sin promoción alguna de las partes; la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal aunque haya quedado en suspenso ésta por la aprobación de aquél;

VI. Para los efectos del artículo 1168, fracción II, del Código Civil, se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso;

VII. Derogado. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 1973).

VIII. No tiene lugar la declaración de caducidad;

a) En los juicios universales de concursos y sucesiones, pero sí en los juicios con ellos relacionados que se tramiten independientemente, que de aquellos surjan o por ellos se motiven;

- b) *En las actuaciones de jurisdicción voluntaria;*
 - c) *En los juicios de alimentos y en los previstos por los artículos 322 y 323 del Código Civil; y,*
 - d) *En los juicios seguidos ante la justicia de paz;*
- IX. *El término de la caducidad sólo interrumpirá por promociones de las partes o por actos de las mismas realizados ante autoridad judicial diversa, siempre que tengan relación inmediata y directa con la distancia;*
- X. *La suspensión del procedimiento produce la interrupción del término de la caducidad. La suspensión del proceso tiene lugar,*
- a) *Cuando por fuerza mayor el juez o las partes no puedan actuar;*
 - b) *En los casos en que es necesario esperar la resolución de una cuestión previa o conexa por el mismo juez o por otras autoridades;*
 - c) *Cuando se pruebe ante el juez en incidente que se consumó la caducidad por maquinaciones dolosas de una de las partes en perjuicio de la otra; y,*
 - d) *En los demás casos previstos por la ley.*
- XI. *Contra la declaración de caducidad se da sólo el recurso de revocación en los juicios que no admiten apelación. Se substanciará con un escrito de cada parte en que se propongan pruebas y la audiencia de recepción de éstas, de alegatos y sentencia. En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. Si la declaratoria se hace en segunda instancia*

se admitirá la reposición. Tanto en la apelación de la declaración como en la reposición la substanciación se reducirá a un escrito de cada parte en que se ofrezcan pruebas y una audiencia en que se reciban, se alegue y se pronuncie resolución. Contra la negativa a la declaración de caducidad en los juicios que igualmente admitan la alzada cabe la apelación en el efecto devolutivo con igual substanciación, y

- XII. *Las costas serán a cargo del actor, pero serán compensables con las que corran a cargo del demandado en los escasos previstos por la ley y además en aquellos en que opusiere reconvencción, compensación, nulidad y, en general, las excepciones que tienden a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda.”*

De lo anterior se infiere que los elementos de la caducidad son que sólo afecta a los actos procesales. No afecta a las pretensiones de fondo, para que opere la caducidad, se necesita que el derecho se haya ejercitado a excepción de los alimentos, derechos sucesorios, en los de mínima cuantía ni en los de jurisdicción voluntaria en ésta razón no deben caducar los delitos o acciones en materia ambiental.

III. De la Supletoriedad (Ley Federal de Procedimiento Administrativo)

Hans Kelsen sostiene:

“...que así como las leyes ordinarias se encuentran condicionadas por la Constitución, y las reglamentarias por las ordinarias, entre éstas y las individualizadas existe una relación del mismo tipo. Toda norma de grado superior determina cierto modo a la de rango inferior, pero esta determinación no puede ser completa. En la aplicación de una norma cualquiera interviene generalmente, en mayor o menor grado, la iniciativa del órgano que la aplica, porque no es posible que aquélla reglamente en todos sus pormenores el acto de aplicación.”⁶⁷

En todo acto de aplicación o de delegación hay que admitir un margen de libertad, sin el cual ninguna norma podría cumplirse. La indeterminación parcial de los actos de aplicación de normas, sean éstos de la especie que fueren, es intencional algunas veces, como el caso de delegación por parte del legislador a favor del juez penal para que éste, de acuerdo con ciertos criterios que la ley señala, pueda fijar dentro de un límite superior y uno inferior la pena que ha de aplicarse en cada caso.

En otras ocasiones, la indeterminación mencionada deriva de la estructura jerárquica del orden jurídico, con frecuencia sucede que la norma jerárquicamente superior se encuentra formulada en un lenguaje equívoco, que permite diversas interpretaciones. Cosa semejante sucede cuando el intérprete cree descubrir una

⁶⁷ HANS, Kelsen. *Teoría pura del Derecho*. Op. cit. p. 205.

discrepancia entre el sentido gramatical de la ley y la voluntad del legislador. Finalmente, la indeterminación puede ser consecuencia de una contradicción entre preceptos contemporáneos de un mismo sistema. En todos estos casos existen varias formas de interpretación, y consecuentemente, de ejecución, la norma que ha de aplicarse es un marco que encierra diversas posibilidades, por lo cual la decisión en que una de éstas es elegida constituye un acto jurídico enteramente válido. Es pues, equívoco creer que la ley tiene siempre un sentido único y, por tanto, que sólo permite una interpretación. Con esto se demuestra que el intérprete no pone únicamente en juego su inteligencia, sino también su voluntad; al hacerlo elige entre varias posibles soluciones que el precepto ofrece, en relación con el caso singular. La elección es teóricamente libre, porque no existe criterio alguno que permita decidir cuál de las interpretaciones debe aplicarse. Kelsen expresa:

“que desde el punto de vista del derecho positivo no existe diferencia alguna entre atenerse al texto de la norma, para prescindir de la cuestión problemática de la voluntad del legislador, como pasar por alto el texto legal para estar a lo dispuesto por la voluntad del legislador.”⁶⁸

En el caso de que dos normas válidas se contradigan entre sí el intérprete tendrá diferentes posibilidades lógicas de ejecución, igualmente válida porque constituye un esfuerzo inútil tratar de pretender jurídicamente alguna de ellas, con

⁶⁸ *Ibidem.* p. 206.

exclusión de las restantes. Los métodos comunes de interpretación como el argumentum contrario, analogía que no tiene valor alguno, según se desprende del hecho de que llevan a resultado contrapuestos y no existe ningún criterio para determinar cuándo ha de aplicarse uno de ellos y cuándo el otro. Se puede discutir cuál de todas las soluciones posibles es la más justa, pero esta discusión queda fuera del campo de la ciencia jurídica o corresponde al de la política del derecho.

Cuando una persona hace valer determinada pretensión jurídica hay que examinar si ésta tiene o no apoyo en la ley. Planteado el problema en estos términos, se llega necesariamente a la conclusión de que no hay auténticas lagunas. Pues si los preceptos legales no conceden al sujeto la facultad de exigir algo, quiere decir que su pretensión debe ser rechazada, la solución estará basada en la ley, de acuerdo con el principio de que todo aquello que no está prohibido se encuentra permitido.

“Cuando se habla de las lagunas lo que quiere expresarse es que las soluciones posibles se consideran injustas, en cuanto se piensa que si el legislador hubiera tenido presente el caso especial, lo habría reglamentado en forma completamente diversa de aquella o aquellas que del texto de la ley se deducen. La laguna no es más que la diferencia entre el derecho positivo y un orden tenido por mejor y más justo. Sólo puede afirmarse una laguna cuando se compara al derecho

existente con el que, en opinión del sujeto, debía ser. Pero una vez conocida la naturaleza de estas lagunas, se comprende que no puede pensarse en llenarlas por medio de la interpretación. La interpretación no tiene aquí la función de aplicar la norma, sino, al contrario, la de eliminarla, para poner en su lugar otra mejor y más justa, es decir, la deseada por el encargado de la aplicación. Bajo las apariencias de complementar el orden jurídico, se suprime la norma primitiva y se la sustituye por una norma nueva.⁶⁹

Como puede observarse, la ley es una obra humana y, por tanto, susceptible de omisiones, pues es imposible que la mente humana pueda prever y regular con normas adecuadas todos los innumerables casos futuros.

“A estas omisiones o ausencias de regulación en la ley se denominan lagunas.

Ahora bien, independientemente de que la ley presente lagunas, el organismo judicial necesariamente debe resolver el caso planteado. A esto se le conoce como principio de la plenitud hermética del derecho. Es decir, que el juzgador debe emitir una resolución del caso o casos sometidos a su consideración; pues el legislador mismo ha señalado las fuentes a las cuales debe el juez acudir siempre que no sea posible resolver una controversia aplicando una disposición precisa de la ley.”⁷⁰

⁶⁹ LEONEL PÉREZ, Niceto Castro, *Op. cit.* p. 56.

⁷⁰ *Ibidem.* p. 57.

Este principio se encuentra previsto en los artículos 14 de la Constitución, y 18 y 19 del Código Civil para el Distrito Federal. Estos últimos ordenan:

“Artículo 18. El silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.”

“Artículo 19. Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del derecho.”

Conforme al principio enunciado, el órgano judicial necesariamente debe emitir su fallo del caso ante él planteado. A esta labor del juez se le denomina integración, o sea, la integración se da cuando los tribunales dictan sus sentencias en casos no previstos por las leyes.

Puede decirse entonces que hay integración cuando los tribunales colman las lagunas de la ley. La labor de integración consiste, pues, en la complementación de la ley a través de las resoluciones de los tribunales.

Esta labor de integración de la ley por parte del órgano judicial puede llevar a cabo utilizando diversos medios, como la analogía, la cual consiste en atribuir a situaciones parcialmente idénticas (una prevista y otra no prevista en la ley), las consecuencias jurídicas que señala la regla aplicable al caso previsto, en base a lo anterior, consideramos que la supletoriedad debe adecuarse al procedimiento

de infracciones administrativas de manera oportuna y suficiente de acuerdo a la naturaleza propia de éstas infracciones y orígenes del derecho ambiental, en general y procesal ambiental en especial para no dejar en estado de indefensión al gobernado o particular.

III.1. Concepto

“La palabra supletorio deriva del vocablo latino **suppletorium** y significa lo que suple una falta. A su vez suplir tiene su origen en la palabra latina **supplere** y alude a cumplir o integrar lo que falta en una cosa, o remediar la carencia de ella.”⁷¹

Supletoriedad, dicese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho. No procede, sin embargo, la costumbre derogatoria (artículo 10 del Código de Comercio), ya que la supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Este segundo aspecto es común entre las leyes especializadas y los códigos, ya sea que dichas leyes hayan sido parte integrante de un código, como el de comercio, o que reglamenten un aspecto del código, como sucede con la Ley del Registro Público y de Comercio, respecto de la copropiedad regulada por el Código de Comercio.

⁷¹ Ibidem, p. 58.

Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce.

Esta enumeración expresa de leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridad en la aplicación de otras leyes sobre la materia. Aunque la referencia al derecho común es ampliamente citada en varias materias que no están relacionadas con el Código de Comercio, la mayoría de las referencias se hace respecto de leyes sobre la misma materia, cuyo contenido es considerado como el que establece los principios generales, por lo cual coincide con los códigos, debido a su tendencia sistematizadora de principios sobre un objeto de regulación.

Cuando la referencia de una ley a otras es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera;

“que las referencias a leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones.”⁷²

⁷² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 306.

No obstante, el reenvío expreso que una ley puede hacer a su fuente no se limita a que las supletorias se apliquen en forma secundaria. Un ejemplo ilustrativo lo es el del artículo 3º de la Ley de Contrato de Seguros, que establece que el seguro marítimo se rige por las disposiciones relativas del Código de Comercio y por dicha ley en lo que sea compatible con ellos, lo cual implica que se atenderán primeramente los principios del Código de Comercio, y posteriormente, las disposiciones de la propia Ley del Contrato de Seguros. Este es un caso atípico de supletoriedad.

“De tal manera que la supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establezca y, en caso de enumeración, se entenderá como una determinación de las prioridades en la aplicación de cada una de las leyes consideradas como supletorias.”⁷³

Por otra parte, cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, caben las siguientes consideraciones:

- a) La aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales de derecho no está impedida como un método de integración interpretativa del derecho;
- b) La aplicación de otras leyes puede realizarse mientras se traten sobre aspectos cuyo contenido no es el objetivo de la ley primaria, en tanto no contravengan sus disposiciones, por

⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. P-Z. Op. cit. p. 1308.

ejemplo, puede considerarse de aplicación supletoria la Ley General de Bienes Nacionales respecto a la materia de bienes nacionales con relación a la legislación administrativa;

- c) La aplicación de otras leyes de la misma especialidad puede realizarse en virtud de interpretaciones analógicas permisibles, en tanto no contravengan a la ley primaria, el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Mercantiles serán de aplicación supletoria de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), aunque ésta no se refiera expresamente a los primeros, en tanto no la contravengan, puesto que aquellos fijan los principios de la materia de sociedades mercantiles y mercantil en lo general.

De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

“El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general. Si tomamos como ejemplo al comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es la ley especializada sobre un aspecto de las actividades comerciales, los títulos y operaciones de crédito, que en su regulación serán aplicables, ante la ausencia de disposiciones expresas en esta ley, las demás leyes especiales relativas, el Código de

Comercio y en última instancia, el Código de Comercio (artículo 2º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).⁷⁴

El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida. La supletoriedad implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

De lo anterior, se infiere que la supletoriedad no debe aplicarse al procedimiento de infracciones administrativas, sino que debe adecuarse en su articulado un procedimiento autónomo en esta materia para así evitar las contradicciones y hacer de éste un procedimiento específico puesto que lo que al medio ambiente se refiere y sus infracciones al respecto son, relativamente nuevas, por ello, consideramos oportuno en el inciso último de éste trabajo, hacer lo propio para proponer lo que de acuerdo a nuestra hipótesis de tesis se refiere.

Lo anterior es así, puesto que de aplicar la supletoriedad, se estaría atentando en contra del principio de " toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar", contemplado dentro del artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁴ PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *La Supletoriedad en Materia Administrativa*. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 281.

Así es, consideramos que la figura jurídica de la supletoriedad relacionada con la caducidad en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, va en detrimento del derecho a un medio ambiente sano, tomando n consideración que al momento de efectuarse un daño al medio ambiente, se afectan de manera irretroactiva los ecosistemas, así como existe una alteración al medio ambiente.

Esta alteración al medio ambiente va en incremento en función del tiempo y espacio que se vaya dando al través de los términos y plazos que la ley establece.

III.2. Elementos

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Esta ley en relación a la supletoriedad, salvo por lo que toca al título tercero "A", se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a ésta ley en lo conducente.

De lo anterior se infiere que los elementos para que proceda la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son los siguientes.

- Lo que se esté invocando, no se regule en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Si existe confusión en lo regulado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, habrá supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles.

IV. Propuesta de adecuación al Procedimiento de Infracciones Administrativas

Resulta importante destacar, que en la aplicación de la ley los procedimientos administrativos se asemejan a los procesos judiciales, en donde las formalidades y los plazos son de aplicación rigurosa y van marcando el desarrollo de cada una de las etapas de dichos procedimientos.

De acuerdo con lo anterior, la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos tiene implicaciones importantes sobre las actuaciones que se realicen dentro del procedimiento de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental. Es por ello, que el presente trabajo tiene por objeto describir los cambios que se aplicarán en la tramitación del citado procedimiento, fundamentalmente por lo que hace a los plazos y términos que se aplicaran en beneficio del medio ambiente.

El objeto del presente trabajo tiene como finalidad, obligar tanto a la autoridad emisora del acto administrativo, como al infractor de la leyes normativas

ambientales, cumplir un término estricto y riguroso, respecto de los plazos y términos en los cuales se lleve a cabo el procedimiento disciplinario administrativo, esto en función de una reparación pronta en caso de que se haya actualizado infracción al medio ambiente.

Así, pues para hacer efectivo los plazos y términos del procedimiento administrativo por parte de las partes es preciso hacer mención del término a que estarían sujetos, para lo cual mencionaremos las siguientes adecuaciones.

Con relación a las vistas de inspección, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo reitera los requisitos y formalidades previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; es decir, establece las mismas formalidades para llevar a cabo la diligencia citada, en cuanto a orden de inspección, acreditación de inspectores, designación de testigos, levantamiento del acta, etc. Sin embargo, la Ley introduce algunas modificaciones importantes, mismas que a continuación se señalan.

En primer lugar, se prevé que las visitas podrán tener el carácter de ordinarias o extraordinarias, las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo. Es conveniente señalar que en el caso de las vistas extraordinarias, deberá habilitarse en el propio oficio de comisión las horas y días inhábiles en que éstas se practicarán.

En segundo lugar, el artículo 68 de la Ley que se comenta establece que en la propia vista de inspección los visitados tienen derecho a formular observaciones

y ofrecer pruebas en relación a los hechos asentados en el acta que se levanta, o bien, hacer uso de tal derecho dentro del término de 5 días siguientes a la fecha en que se hubiere realizado la diligencia. Es importante destacar, que en este último caso deberá comunicarse al inspeccionado esos derechos y circunstanciarse en el acta respectiva.

El precepto antes señalado sustituye al artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual establece que, al concluir la inspección, se dará oportunidad al inspeccionado para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación a los hechos asentados en el acta pero sin que pueda ofrecer pruebas.

En relación con este aspecto, las disposiciones de la ley establece con claridad las reglas a que se sujetará su cómputo, la habilitación de días y horas y la regla general aplicable en aquellas casos en que los ordenamientos no establecían un término específico, así como la aplicación de términos y plazos.

En cuanto al cómputo, la ley aclara que en aquellos plazos que se determinen en días, se deberá entender que se trata de días hábiles; el propio ordenamiento señala además, los días que para esos efectos deban ser considerados inhábiles. (artículo 28)

En el caso de los plazos establecidos por periodos, se considerarán los días naturales; por ejemplo, si un plazo se establece por meses o por años, éste concluirá el día del mes o año calendario que corresponda.

Es conveniente señalar que algunas de estas disposiciones ya se encontraban en la legislación anterior, sin embargo, era necesario hacer relación supletoria a distintos ordenamientos jurídicos, tales como el Código Federal de Procedimientos Civiles y las leyes federales en materia de trabajo.

Se deberá tener especial cuidado en el cómputo de los plazos, ya que de ello depende la validez de los actos que realice esta Procuraduría, o bien la aceptación o desechamiento de las promociones efectuadas por las personas inspeccionadas.

Por otro lado, la ley considera como horas hábiles las comprendidas entre las 8 y las 18 horas, reduciéndose una hora el periodo de tiempo establecido por la legislación anterior (artículo 30).

Resulta conveniente mencionar que la habilitación de días y horas deberá de motivarse y fundarse, en el oficio comisión correspondiente; asimismo, la Ley señala que en aquellos casos en que los ordenamientos no prevean plazos para la realización de trámites o emisiones de actos dentro del procedimiento, el plazo no excederá de diez días; en este supuesto, se prevé que la autoridad deberá

comunicar al interesado el plazo concedido (artículo 32). En relación a este aspecto, la legislación anterior establecía un plazo de tres días.

En ese tenor, es dable mencionar que dentro del artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menciona que una vez recibidos los alegatos o transcurrido el términos para ellos la Secretaría procederá dentro de los veinte días, a dictar por escrito la resolución respectiva, para este efecto, es importante mencionar que dicho precepto así como los subsecuentes artículos, omite mencionar la emisión de un acuerdo que recaiga a la presentación u omisión de los alegatos, así como el término en el cual debe de dictarse dicho acuerdo, esto para el efecto de que cuando se dicte dicho acuerdo, deba enviarse los autos para su resolución y así computar de manera más precisa el término de los veinte días.

Para esto, es importante indicar dentro del articulado 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que una vez transcurridos el término de los alegatos, la autoridad dictara un acuerdo en el que manifieste lo conducente y mande las constancias para su resolución.

Es por ello, que dicho término para dictar el acuerdo de recepción u omisión de alegatos, deberá realizarse en tres días, esto con el fin de que el procedimiento sea pronto y expedito, para así lograr que se acelere la emisión de la resolución y se pueda reparar el daño ambiental en caso de que se haya configurado infracción a la normatividad ambiental.

Lo anterior es así, ya que la tesis del presente trabajo se circunscribe a establecer de forma estricta un término en el cual obligue a la autoridad emisora del acto a emitir la resolución administrativa en un lapso determinado, esto es que más allá de los veinte días a que alude el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se determine una consecuencia jurídica para el efecto de que no se emita la resolución respectiva, en el término a que esta obligado.

Esto es así, puesto que es menester resaltar que se esta en presencia de un procedimiento en materia ambiental, en el cual su situación jurídica afecta de manera indirecta al medio ambiente y por consiguiente a la salud pública, toda vez que si lo que se esta dirimiendo es una infracción al medio ambiente esta debe ser resuelta lo más pronto posible para su reparación.

Ahora bien, en virtud de lo anterior es fundamental establecer de manera expresa la figura de la caducidad dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que dentro de esta figura se establezca una consecuencia administrativa, más allá de la declaración de caducidad, para el efecto de que no se respeten los términos y plazos, ya que con esto poder deslindar responsabilidades y actuar en beneficio de medio ambiente de manera eficaz y pronta.

Una de las modificaciones más importantes que se introducen en este rubro, consiste en que la autoridad, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar todos los términos o plazos, cuando así lo exija el asunto o no se cause perjuicio a los intereses o terceros, limitándose dicha ampliación máximo a la mitad del plazo originalmente previsto (artículo 31).

De lo anterior se infiere que debe estar adecuado el procedimiento administrativo, a las necesidades del medio ambiente al no ser reconocida la caducidad se dejaría en total estado de indefensión al particular, ya que sería igual afirmar que la autoridad ambiental goza de un plazo ilimitado para dictar sus resoluciones. Esto es que podrá tardarse desde veinte días, hasta seis años o probablemente 40 años, en perjuicio de los derechos de defensa del particular violentando con ello en forma por demás clara los principios de seguridad jurídica y equidad procesal.

Asimismo la nulidad de los actos procederá por omisiones o irregularidades relacionadas con los requisitos de validez que se encuentran previstos en las fracciones I a XI del artículo 3º de la Ley.

Por otra parte, la anulabilidad procederá por la existencia de omisiones e irregularidades en los requisitos de validez que se encuentran contemplados en las fracciones XII a XVI del artículo 3º de la citada Ley.

Cuando el acto se declare jurídicamente nulo, no se presumirá legítimo, no ejecutable y los particulares no tendrán obligación de cumplirlo.

El acto declarado anulable, goza de la presunción de legitimidad y ejecutividad, es subsanable por la propia autoridad y los particulares tendrán la obligación de cumplirlo.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se define suficientemente las obligaciones que deben observar los servidores públicos en sus relaciones con los particulares dentro de los procedimientos administrativos, así como los supuestos mediante los cuales pueden incurrir en responsabilidad.

Dentro de las obligaciones de los servidores públicos destacan las siguientes:

- No exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. (artículo 15)
- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de inspección, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes (artículo 16)
- Hacer del conocimiento de los interesados, en cualquier momento, del estado de la transmisión de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos, (artículo 16)
- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los

proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, (artículo 16).

- Permitir el acceso a los registros y archivos en los términos previstos en esta ley u otras leyes (artículo 16).
- Permitir a los interesados en un procedimiento administrativo, el acceso a la documentación e información para conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, (artículo 33).
- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen (artículo 16).

Por otro lado, dentro de los supuestos que implican la imputación de responsabilidad, destacan los siguientes:

- Cuando la autoridad ejecute un acto que posteriormente sea declarado nulo, y se trate de actos consumados o que sea imposible retrotraer los efectos del acto nulificado, (artículo 6º).
- Cuando en el despacho de los expedientes no se respetara el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza, salvo cuando la alteración de los asuntos se deba a una causa debidamente motivada de la que quede constancia, (artículo 46).

De conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley, en los procedimientos administrativos que se encuentran en el supuesto al rubro citado, el interesado podrá optar por su continuación conforme a las disposiciones

vigentes al momento de su iniciación, o apegarse a las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Con lo citado, pretendemos que la ley y el procedimiento de infracciones en materia administrativa, cumpla con los principio de seguridad, igualdad, generalidad, y certeza jurídica que el derecho señala para no dejar en estado de indefensión al particular y así controlar la acción persecutoria del Estado.

CONCLUSIONES

P R I M E R A: La actual problemática ambiental por la que atraviesa nuestro planeta se deriva en gran medida una serie de perturbaciones resultado de las actividades del hombre desde la antigüedad hasta nuestros días, sin que hasta el momento, se cuente con un sistema eficiente y eficaz para combatir la contaminación.

S E G U N D A: En nuestro país, es a partir de los años sesentas cuando la preocupación por el medio ambiente se acrecienta sobre todo en la Ciudad de México, esto debido a la acumulación de desechos producidos por las actividades industriales, es decir, la contaminación del agua, aire y suelos que trascendieron hasta afectar la salud humana y ambiental.

T E R C E R A: Hasta que comenzaron a surgir problemas de salud en los humanos por la contaminación de los ecosistemas y se registra un aumento en la muerte de personas relacionado con la contaminación, sólo en éste momento el hombre se da cuenta que la situación ambiental se encuentra en un punto alarmante y se preocupa por hacer algo que ya debía hacerse para evitar mayores catástrofes derivadas de la perturbación ambiental provocadas por él mismo.

C U A R T A: A pesar de lo avanzado en la teoría y en la doctrina sobre derechos humanos en materia ambiental, éstos se consideran como deficientes debido a la

poca efectividad que instituciones, administraciones, reglamentos, leyes y legisladores han demostrado para erradicar dicho mal.

Q U I N T A: La Administración Pública en nuestro país por medio de sus recursos, leyes, medios de impugnación y procedimiento administrativo no ha sido capaz de frenar la contaminación y todavía a pesar de lo establecido se siguen cometiendo ecosidios que afectan de manera directa a la salud de los humanos y animales e inclusive las sanciones administrativas por éste ilícito siguen siendo insuficientes.

S E X T A: En nuestros días, sólo el 7.3% del territorio nacional mexicano está cubierto por áreas naturales protegidas decretadas, porcentaje que se encuentra muy abajo en relación a los otros países del continente.

S É P T I M A: La planificación de las acciones que se requieren implementar en cualquier región de nuestro país para lograr un desarrollo ordenado, sostenible y coherente con la conservación de los recursos naturales, difícilmente puede ser eficiente si no se cuenta con información actualizada y sobre todo con un procedimiento e infracciones administrativas, imparciales y adecuadas que protejan tanto al medio ambiente como al ser humano de sus actividades que realiza.

O C T A V A: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente debe contemplar de manera efectiva y sancionadora los principios que orienten las

acciones e instrumentos que se formulen para la gestión del ambiente en su articulado correspondiente tomando en cuenta lo siguiente: Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano, los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país así como, el que contamine paqa.

NOVENA: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como la Ley Federal del Procedimiento Administrativo deben unificarse en lo que al procedimiento administrativo de infracciones ocasionadas al medio ambiente tratando de hacer de dicho procedimiento un instrumento expedito igualitario e imparcial entre los particulares y el Estado pero siempre, tomando en primer lugar la protección al ambiente.

D É C I M A: Debe determinarse un plazo específico en la ley, para que la autoridad emita el acuerdo respectivo, una vez que se hayan o no ofrecido los alegatos por parte del actor, esto para el efecto de dar certeza jurídica al actor de cuando iniciará el cómputo de los veinte días para dictar resolución, y así determinar el inicio de los treinta días para la declaración de la caducidad.

DECIMA PRIMERA: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe ser clara sobre la responsabilidad que se determine a la autoridad para el caso de no dictar la resolución en el término en que está obligado, así como debe ser precisa la expresión de la figura de la caducidad de la instancia y la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que, el

particular no quede en estado de indefensión en razón de las sanciones impuestas por las autoridades administrativas, por las acciones u omisiones cometidas en contra del medio ambiente y pueda éste, agotar todos los recursos procedentes atendiendo a las garantías que establece nuestra propia Constitución, la cual vigilará que por encima de leyes y procedimientos debe prevalecer el orden jurídico y el bienestar común (la salud) de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª edición. Edit. Porrúa México. 2001.

ADAME ROMERO, Aurora. Contaminación Ambiental. 3ª edición Edit. Trillas México 2001.

BAQUEIRO ROJAS, Edgard. Introducción al Derecho Ecológico. 2ª edición, Edit. Oxford, México, 2001.

BOLAÑOS, Federico. El impacto Biológico. Problema Ambiental Contemporáneo. 4ª edición. Edit. Instituto de Biología. México. 2000.

CARPIZO, Jorge. Los nuevos Derechos Humanos. 3ª edición Edit. Trillas México, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio. La defensa jurídica de los particulares frente a la administración 2ª edición. Edit. Porrúa. México 2000.

CESARMAN, Fernando. Crónicas Ecológicas. 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica México, 2001.

DE MIGUEL PERALES, Carlos. La Responsabilidad Civil por daños al Medio Ambiente. 2ª edición Edit. Civitas España, 2000.

ETIENNE LLANO, Alejandro. La protección de la persona Humana en el Derecho Internacional. 3ª edición. Edit. Cárdenas Editorial México, 2000.

FÉLIX ZAMUDIO, Héctor. Derechos Humanos y su protección Internacional. 4ª edición. Edit. UNAM, México 1999.

FRAGA, Gabino. El derecho Administrativo . 10ª edición. Edit. Porrúa México 2000.

GALLOPIN, Gilberto. La Sociedad y el Medio Ambiente. 4ª edición. Edit. Diana México, 2000.

GARCÍA LÓPEZ, Tania. Quien contamina, paga principio regulador del Derecho Ambiental. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

GLENDER, Alberto. Y LICHTINGEN, Víctor. La Diplomacia Ambiental. 2ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica. S. R.. E. México 2000.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del proceso. 2ª edición. Edit. Porrúa México 2000.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

GUTIÉRREZ NAJERA, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2002.

GUZMÁN CARRASCO, Marco Antonio. No intervención y protección Internacional de los Derechos Humanos. 2ª edición, Edit. Universitaria Ecuador, 1996.

ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. Análisis de los delitos. 2ª edición. Edit. Porrúa, México. 2000.

LÓPEZ ACUÑA, Daniel. El medio Ambiente. 3ª edición Edit. Trillas, México, 2000.

MAGAÑA MANAUTOU, Emilio. El recurso Administrativo en México. 5ª edición. Edit. Porrúa, México, 2000.

MARQUEZ RABAGO, Sergio Rafael. Prontuario Constitucional, México, Mc Graw Hill, 1997.

ODUM, Eugenio. Ecología. 3ª edición. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1998.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. 7ª edición. Edit. Trillas, México. 2000.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique. La Supletoriedad en Materia Administrativa. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. Los Derechos Humanos en México. 2ª edición, Edit. C. N. D. H. México 1999.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los medios de impugnación en materia Administrativa 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

SEPÚLVEDA, César. Los Derechos Humanos y el Derecho Internacional. 3ª edición, Edit. Porrúa, México. 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I 10ª edición. Edit. Porrúa, México 2000.

TURK, Jonathan. Ecología, Contaminación, Medio Ambiente. 3ª edición, Edit. Mc. Graw-Hill, México, 2001.

URIBE VARGAS, Diego. Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano. 2ª edición, Edit. Altura Hispánica, España. 1992.

VIDART CAMPOS, Germán. Teoría General de los Derechos Humanos. 2ª edición, Edit. UNAM. México, 2001.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Alco, México, 2004.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 3ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 3ª edición, Edit. Duero, México, 2004.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 42ª edición, Edit. Porrúa, México, 2004.

LEY AMBIENTAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 2ª edición, Edit. Jus, México, 2004.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. 3ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. 3ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica Omeba T. II. 10ª edición. Edit. 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 7ª edición. Edit. UNAM, México 2000.

OTRAS FUENTES

<http://www.institutodelmedioambiente.com.mx>

Semanario Judicial de la Federación T. XV. 3ª sala, Novena Época marzo- abril. México 2000.