



**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**

“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

---

INCORPORADA A LA

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**“EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL. DEFICIENCIAS, PROPUESTAS DE SOLUCIÓN Y REFORMAS A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE”**

## **T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

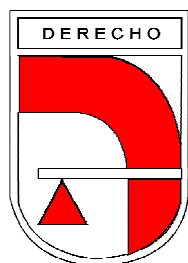
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**HECTOR FRANCISCO ZURITA GAMEZ**

DIRIGIDA POR:

**MTRO. JUAN CARLOS SIERRA AVILÉS**





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.

# DEDICATORIAS

A mi Poder Superior; por permitirme tener una nueva oportunidad para trascender

A mi Padre; por su ejemplo de lucha y tenacidad, pionero de la Ecología en el País

A mi Madre; por su infinita protección

A mi hermana; mi confidente

A Bárbara; quien trajo felicidad a mi vida

A mi Abuelo; símbolo de congruencia

A mis abuelas Natividad y Paula; quienes han sido como unas madres para mi

A mis primos; Mariana, Diana, Luís Antonio, Fernanda, Claudia, Roberto, Roberto Carlos y Jorge Luís

A la Universidad Americana de Acapulco, A.C.; por el esfuerzo Académico que realiza día con día a favor de la juventud Guerrerense

A ti; que siempre me alentaste a cumplir esta meta. Gracias

# INDICE

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>JUSTIFICACION .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 INTRODUCCION.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS DE DERECHO AMBIENTAL.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 LEGISLACION AMBIENTAL APLICABLE Y SU EVOLUCION.....</b>	<b>18</b>
Antecedentes.....	18
Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.....	21
Ley Federal de Protección al Ambiente .....	27
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. ....	31
Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	34
Objetivos de la Reforma.....	35
<b>CAPITULO II. POLITICAS PÚBLICAS E IMPACTO AMBIENTAL</b>	<b>41</b>
<b>2.1 La Política Ambiental .....</b>	<b>41</b>
Política Ambiental por la vía legislativa.....	42
Política ambiental por la vía administrativa.....	47
<b>2.2 IMPACTO AMBIENTAL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DEFINICIÓN .....</b>	<b>52</b>
Evolución histórica .....	52
Definición.....	56
<b>2.3 PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL ( PEIA )60</b>	
Introducción .....	60
La definición del concepto.....	66
Importancia de la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión .....	67
Alcances .....	69
Limitaciones.....	75
<b>2.4 Campo de aplicación de la evaluación del impacto ambiental. Competencia federal, estatal y municipal.....</b>	<b>78</b>
Inicio del Procedimiento de evaluación en materia de Impacto Ambiental.....	104
Informe Preventivo.....	107
Manifestación de Impacto Ambiental.....	110
<b>CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL .....</b>	<b>117</b>
<b>3.1 Instrumentos de control de aplicación de la política ambiental .....</b>	<b>117</b>
<b>3.2 Formas de conocimiento del incumplimiento ambiental en materia de Impacto Ambiental .....</b>	<b>122</b>

La denuncia popular.....	122
Conciliación .....	125
Conclusión de la Denuncia Popular.....	126
Programa operativo anual .....	127
Informes de dependencias públicas .....	127
<b>3.3 Facultades orgánicas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ( PROFEPA ) .....</b>	<b>129</b>
Inspección y vigilancia. Las visitas de Inspección.....	131
Elementos.....	137
Obligaciones del visitado.....	161
<b>3.4 El procedimiento de Responsabilidad Administrativa en materia de Impacto Ambiental .....</b>	<b>162</b>
Fases del procedimiento administrativo.....	162
Radicación y emplazamiento.....	162
Etapa Probatoria.....	165
Alegatos .....	167
<b>3.5 Medidas correctivas o de urgente aplicación .....</b>	<b>168</b>
<b>3.6 Medidas de seguridad.....</b>	<b>173</b>
<b>3.6 La sanción administrativa. Responsabilidad administrativa .....</b>	<b>180</b>
<b>3.8 Recursos.....</b>	<b>187</b>
Recurso de Revisión .....	187
Juicio de Nulidad Administrativa.....	193
Antecedentes.....	193
La Demanda .....	200
La contestación a la demanda.....	201
La ampliación a la demanda.....	202
La ampliación a la contestación de la demanda.....	203
Las pruebas .....	204
Los alegatos .....	204
El cierre de la instrucción .....	205
La sentencia .....	205
Juicio de Amparo .....	205
<b>3. 9 Formas alternas de solución del procedimiento administrativo en materia de Impacto Ambiental .....</b>	<b>208</b>
La conmutación de la multa.....	208
Recepción y Remisión de la Solicitud de Conmutación.....	210
El cumplimiento de la conmutación. ....	212
Viabilidad de los Proyectos .....	213
Problemática y propuestas de solución en materia de conmutación de multas.....	214
Los convenios de restauración de daños ambientales .....	216
Requisitos de procedencia .....	220
Elementos del convenio .....	221
Ejemplos de los principales convenios de restauración de daños ambientales celebrados por la PROFEPA.....	224
<b>CAPITULO IV CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>227</b>
<b>4. 1 Principales deficiencias dentro del procedimiento administrativo en materia de Impacto Ambiental y propuesta de soluciones. ....</b>	<b>227</b>

5.2 Propuesta de reformas a la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.....	238
<b>CAPITULO V CONCLUSIONES .....</b>	<b>265</b>
5.1 Hacia una cultura de la legalidad ambiental .....	265
5.2 Conclusiones.....	268
<b>BIBLIOGRFIA.....</b>	<b>273</b>
<b>APENDICE .....</b>	<b>278</b>
<b>INDICE DE LEGISLACION EXTRANJERA EN MATERIA AMBIENTAL .....</b>	<b>278</b>
<b>INDICE DE LEGISLACION NACIONAL EN MATERIA AMBIENTAL</b>	<b>285</b>
<b>INDICE DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL.....</b>	<b>297</b>

## ABREVIATURAS

<b>SEMARNAT</b>	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>PROFEPA</b>	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
<b>CNA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>LGEEPA</b>	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
<b>LFPCCA</b>	Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental
<b>MIA</b>	Manifestación de Impacto Ambiental
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>NOM</b>	Norma Oficial Mexicana
<b>POA</b>	Programa Operativo Anual
<b>IMTA</b>	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Ecología
<b>DGCPAC</b>	Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta
<b>ZOFEMAT</b>	Zona Federal Marítimo Terrestre
<b>CRETIB</b>	Corrosivo, Reactivo, Explosivo, Tóxico, Infeccioso, Biológico
<b>IA</b>	Impacto Ambiental
<b>IP</b>	Informe Preventivo
<b>CFF</b>	Código Fiscal de la Federación
<b>PROCURADOR</b>	Procurador Federal de Protección al Ambiente
<b>NEPA</b>	National Environmental Policy Act

## JUSTIFICACIÓN

El avance demográfico y como consecuencia de ello las necesidades de consumo de los individuos ha traído como consecuencia la merma de los recursos naturales y la biodiversidad de diversas áreas naturales con valor ecológicamente alto.

México no es ajeno a esta situación. En los últimos años se han reducido los espacios destinados a las áreas naturales con proyectos que si bien es cierto están encaminados a proveer de servicios a la población, en mucho han afectado el entorno de la misma. Existe la creencia de que el desarrollo económico esta por encima del cuidado y preservación del medio ambiente. Los que piensan así, están alejados de la verdad. Desarrollo económico y cuidado del entorno van de la mano. La tendencia mundial así lo refleja. La inclusión de la variable ambiental a los planes sexenales de gobierno ha sido una constante, a través de la Teoría del Ecodesarrollo o también llamada Desarrollo sustentable. Cada día mas empresas industrializadas se acojen a los Programas voluntários de Auditoria Ambiental. El Turismo Ecológico es una realidad. La evaluación del Impacto Ambiental en obras y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos es un instrumento de la Gestión Ambiental tan importante que más que un requisito previo para inicio de obra se convierte en una necesidad de las empresas que contemplan un desarrollo ordenado y planificado de sus inversiones.

Así mismo, al Derecho como técnica universal de control social no le son ajenas dichas circunstancias. Como ciencia que tiene como característica la coercitividad de sus determinaciones ha resultado fundamental para la protección de los recursos naturales y del equilibrio ecológico. Así pues ha surgido la creación del llamado Derecho



Ambiental, con la entrada en vigor de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en México y con ella una serie de leyes, reglamentos y normas que regulan el tema. A la par se han creado Secretarías de Estado con sus correspondientes órganos desconcentrados. Así pues ese es el entorno en el cual se realiza y se pone a su consideración dicho trabajo de Tesis, que pretende tocar un tema que a la comunidad jurídica preocupada por estos temas resulta vital, como lo es la regulación que tiene el estado de estas actividades que como ya mencionamos inciden en el entorno de la sociedad. El Procedimiento de Responsabilidad Administrativa en materia de Impacto Ambiental, resulta ser la forma mas eficaz que existe al día de hoy en nuestro país para regular, evaluar y sancionar obras y/o actividades que puedan causar un desequilibrio ecológico. La Inspección y Vigilancia es el punto toral de dicho procedimiento y el que le da sustento. Por lo que este trabajo pretende estudiar el mismo así como también identificar los puntos débiles del mismo desde el punto de vista jurídico para posteriormente proponer posibles soluciones que tienen como único propósito el de fortalecer el marco jurídico regulatorio de la Legislación Ambiental. En lo personal considero que si bien es cierto es una materia de reciente aplicación en nuestro país, es una de las materias que día con día ha venido ganando terreno en la comunidad jurídica del país, con la creación de asociaciones, colegios, centros de estudio y comisiones referentes al Derecho Ambiental que han dictado las tendencias en nuestro país y han abierto camino a las nuevas generaciones de abogados ambientales que tanta falta hacen, pues es la única manera que se podrá garantizar la permanencia de los recursos naturales en nuestro país y un desarrollo ordenado.

Este trabajo, estimado lector, ha sido preparado por el suscrito con el ímpetu que caracteriza al universitario combinado con las experiencias practicas en la materia al haber sido participante en la elaboración de Manifestaciones de Impacto Ambiental de proyectos ubicados en el

estado de Guerrero, los cuales han sido presentados ante el Gobierno tanto Federal como estatal para su evaluación y dictamen correspondiente, así como producto de la experiencia adquirida en el asesoramiento a particulares en procedimientos de responsabilidad administrativa en distintos rubros de la materia.

Si este trabajo sirve para abrir el panorama de los estudiantes de la Licenciatura en Derecho y que conozcan que el campo de acción del abogado de la actualidad no se ciñe únicamente a las ramas tradicionales de la carrera, sino que, existe un sin número de rubros que pueden ser explotados con éxito en nuestro campo de acción como abogados y además contribuir de manera positiva a mejorar a la aplicación de la ley en este caso ambiental a favor de los mexicanos, esta aportación habrá cumplido su propósito.

# **CAPITULO I. ANTECEDENTES**

## **1.1 INTRODUCCION**

El medio ambiente como entorno primario de interacción del hombre con la naturaleza ha sido desde tiempos inmemoriales objeto de menoscabo en sus elementos básicos que lo constituyen –agua, suelo, aire, flora, fauna-. Es el hombre quien a través del derecho, entendiendo esta como técnica de control social que garantiza la convivencia entre los seres humanos, ha venido haciendo esfuerzos por regular las conductas (positivas y negativas) que impacten al medio ambiente. El desarrollo económico aunado al crecimiento desmedido de la población produce un desequilibrio natural que redundará en la calidad de vida de los seres vivos.

El derecho ambiental como rama del derecho se encarga de estudiar e implementar normas jurídicas coercitivas que garanticen el derecho universal de las personas a vivir en un ambiente sano. Si bien es cierto que desde 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, se asentaban las bases para el desarrollo ambiental regulado, al condicionar la utilización de los recursos naturales al interés de la nación, no es sino hasta los años setenta en que adquiere un carácter propio, precisamente el 12 de Marzo de 1971 que entra en vigor la primera ley ambiental en la materia que es la llamada “Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental”. Dicho ordenamiento jurídico básicamente tiene un enfoque de salud pública o salubridad como bien jurídico tutelado por el estado, así como el control de las emisiones por partículas suspendidas en el aire, dejando fuera distintos aspectos trascendentales en materia de ecología y medio ambiente.

Entendemos el impacto ambiental como cualquier modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. Es a partir de los años 70's que inicia la promulgación de legislación al respecto cuando surge la necesidad de crear Instituciones garantes de todas y cada una de las obligaciones que adquiere el estado con el tema del medio ambiente. Así podemos mencionar entre otras a la Subsecretaría de Protección al Ambiente de la Secretaria de Salud, la Subsecretaría de Ecología de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaria de Desarrollo Social, la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y finalmente la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales que es la cabeza de sector en el tema. De ella derivan distintos órganos desconcentrados tales como el Instituto Nacional de Ecología ( INE ), la Comisión Nacional del Agua ( CNA ), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua ( IMTA ) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ( PROFEPA ) que para el caso concreto que nos ocupa entraremos a su análisis y estudio pues es la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, los bosques, la flora y fauna silvestres, terrestres y acuáticas, zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, áreas naturales protegidas, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines.

Al día de hoy resultan insuficientes los esfuerzos del estado mexicano para la protección y cuidado al medio ambiente, y no se diga la prevención del mismo. Hace falta una cultura de cumplimiento a las disposiciones legales aplicables al tema, por varios factores. Uno de ellos es la falta de difusión de los mismos, campañas de educación ambiental y actos de corrupción dentro de los procesos y procedimientos administrativos. El medio ambiente y el derecho

ambiental debe ser ascendido a un asunto de seguridad nacional pues de nada sirve el avance económico si la calidad de vida de los seres humanos esta minada con un entorno contaminado. Es decir se debe de incluir dentro de los modelos económicos del país, la variable ambiental para poder medir el nivel de avance económico de la mano del avance en cuanto al equilibrio ecológico y de los recursos naturales se refiere. Crecer con calidad debe ser la meta de los gobiernos económicamente y ambientalmente sustentables.

El principal instrumento de control debe ser por parte del estado pero con la ayuda y convenio de la sociedad civil, por lo que necesitamos un pacto social a favor de un entorno mas sano. La regulación administrativa del tema es el medio mas usual del que echa mano el estado mexicano para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al tema del impacto ambiental causado por la acción del hombre por lo que será objeto de estudio en el presente trabajo todas y cada una de sus diferentes aristas.

El presente trabajo se realiza mas allá de un tramite académico administrativo par obtener el grado de Licenciado en Derecho, es el de realizar aportaciones por el suscrito en la materia de Derecho Ambiental, como una de las materias novedosas o también llamadas del futuro en nuestro sistema jurídico mexicano a efecto de darle la importancia debida al medio ambiente y sus recursos naturales, así como estudiar los mecanismos de acceso de las personas a la justicia ambiental.

Dentro del mismo de hace un análisis integral de la materia Ambiental a través de la figura del Impacto Ambiental que por sus características es de las mas importantes para proteger el medio ambiente así como del procedimiento administrativo de sanción en la materia, como el

instrumento de Política Ambiental mas eficaz y utilizado por el estado para hacer cumplir la legislación en la materia.

Dentro de este trabajo logramos identificar las principales deficiencias dentro del procedimiento que hacen que el mismo no sea eficaz, por lo que una vez identificadas realizo las correspondientes propuestas de solución para lograr garantizar a los gobernados certeza en las denuncias que estos presentan y en general que el acceso a la justicia ambiental sea un instrumento a favor de la sociedad en general.

Así mismo, siendo este trabajo el momento propicio para hacerlo me permito integrar en el capitulo de conclusiones, la Propuesta de Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente a efecto de corregir las deficiencias de la misma, adecuarla a las nuevas circunstancias ambientales del país y poder introducir nuevas figuras jurídicas que en la practica se utilizan pero que no están debidamente reglamentadas teniendo como consecuencia la nulidad de esos actos por la falta de la debida fundamentación.

Esperando lograr con la presente contribución señalar los aspectos más importantes de la responsabilidad administrativa en materia de impacto ambiental señalando algunas propuestas que a juicio del que esto escribe podrían hacer más eficaz la finalidad de esta disciplina, que es encontrar el equilibrio entre la acción del hombre y el respeto al medio ambiente, pongo en sus manos el presente trabajo, el cual a todas luces es perfectible pero que cumple con la finalidad propuesta desde su inicio, que es la de contribuir a que se tome el interés necesario a una materia tan importante como lo es el Derecho Ambiental.

## 1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE DERECHO AMBIENTAL

Para poder entender el Derecho Ambiental primero tendríamos que desglosarlo por sus elementos. El Derecho por principio de cuentas es una rama de la ciencia que se ocupa de conjuntar las normas eficaces que se encargan de regular la conducta de los hombres.<sup>1</sup> El concepto de ambiente por otra parte es el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados<sup>2</sup>. Cada organismo vivo tiene su propio “ambiente” que sería el entorno en el cual se desenvuelve, pero el concepto ambiente en sentido lato, debe ser estudiado “holísticamente” para su mejor entendimiento. Así pues para el caso que nos interesa en el presente trabajo, nos referiremos al ambiente humano, y para entenderlo, diríamos que el ambiente es el conjunto de interacciones de los elementos y variables que interactúan con los demás elementos de un ambiente distinto o circundante al que es propio.

Así pues el derecho ambiental, es una materia compleja desde mi punto de vista, toda vez que deriva de dos ciencias particularmente distintas, - Derecho y Ecología-. El Derecho Ambiental según Brañes, es *“el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se*

---

<sup>1</sup> Diccionario de Derecho. Rafael de Pina Vara. Primera Edición, marzo de 1965. Editorial Porrúa.

<sup>2</sup> Definición de acuerdo a lo que establece el artículo 3, fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente, publicada en el D.O.F. de fecha 28 de enero de 1988 y modificada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 7 de enero de 2000.

*espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos”.*<sup>3</sup>

También podríamos llegar a conceptualizarlo como *“la ciencia que conjunta a las reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, y su preservación en todas sus formas”*.

Estas definiciones tienen por objeto establecer las fronteras de esta disciplina jurídica, es decir señalar su campo de acción con respecto a otras ciencias paralelas.

El derecho Ambiental es considerado para algunos una disciplina relativamente “nueva” o en construcción. Para otros les es dable afirmar que dicha ciencia es tan antigua como la humanidad, haciendo su aparición en las comunidades primitivas, donde ocupó un lugar principal, ya que desde ese entonces había una idea muy clara sobre las relaciones de mutua dependencia que existían entre el hombre y la naturaleza. Así pues, con el paso del tiempo el hombre fue olvidándose de los extremos de dicha relación, pretendiendo dominar a la naturaleza. En ese sentido es celebre el pasaje de Federico Engeles, el cual cito:

*“...No debemos, sin embargo, lisonjearnos demasiado de nuestras victorias humanas sobre la naturaleza. Esta se venga de nosotros por cada una de las derrotas que le inferimos. Es cierto que todas ellas se traducen principalmente en los resultados previstos y calculados, pero acarrear además otros imprevistos, con los que no contábamos y que, no pocas veces, contrarrestan los primeros con los que no contábamos y que, no pocas veces, contrarrestan los primeros. Quienes*

---

<sup>3</sup> Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2da. Ed. México; Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000. Pág. 29



*desmontaron los bosques de Mesopotamia, Grecia, el Asia Menor y otras regiones para obtener tierras roturables no soñaban con que al hacerlo, echaban las bases para el estado de desolación en que actualmente se hallan dichos países, ya que ...<sup>4</sup>*

De ahí surge por primera vez la idea de la “venganza de la naturaleza” que básicamente se refiere a la reacción lógica y natural del ambiente de un espacio determinado ante una acción o incluso omisión sea del hombre o de la naturaleza.

Entrando al tema, los primeros trabajos que surgieron sobre Derecho Ambiental en materia internacional aparecieron en los países industrializados.

En Francia por ejemplo, desde el año de 1973 dispone del Tratado sobre Derecho Ambiental escrito por Jean Lamarque, denominado “*Droit de la protection de la natura et de l’environnement.*”<sup>5</sup> Así mismo existen monografías importantes, que en su momento fueron pioneras en materia de Derecho Ambiental por toda Europa, tal es el caso de la escrita por Michel Prieur.<sup>6</sup> España por su cuenta, a través de su nacional Ramón Martín entrega en el año de 1977 un acertado libro sobre derecho ambiental denominado “Derecho Ambiental” publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, en la ciudad de Madrid. Italia por su parte, aporta al Derecho Ambiental, con el “*Ambiente: saggio sui suoi aspetti giuridici*” en la Revista trimestrale di diritto pubblico, num. 1, en 1973, así como “*Primmi rilievi sulle nozioni di gestione del ambiente e del territorio*” en la misma revista, num. 2, 1975,

---

<sup>4</sup> Tomada del artículo “El papel del trabajo en el proceso de transformación del mono en hombre”, escrito en 1876, y que forma parte de los trabajos de Engels compilados en el libro *Dialéctica de la naturaleza*. Grijalbo, México. 1959. Pág. 151

<sup>5</sup> Lamarque, Jean. *Droit de la protection de la natura et de l’environnement*. LGDJ. Paris. 1973.

<sup>6</sup> Prieur, Michel. *Droit de l’environnement*. Dalloz, Paris. 1984. (que al día de hoy va en su Tercera Edición)

pp. 479 ss. El autor de dichas aportaciones lo fue Máximo Severo Giannini, quien con dichas aportaciones abrió paso para muchos otros trabajos.<sup>7</sup>

Por lo que América respecta, fue Estados Unidos de Norteamérica, uno de los precursores en lo que a literatura, monogramas y revistas especializadas sobre el tema de Derecho Ambiental se refiere. Existe un trabajo que fue el precursor cuyo autor es el Norteamericano Peter Sand, denominado "*Legal systems for environmental protection: Japan, Sweden, United States*". FAO, Roma. 1972, Legislative Studies, num. 4. Dicha aportación que estudia los sistemas legales en materia de protección ambiental de distintos países que ahí se mencionan, tiene su razón de ser, ya que estos tres representan a las principales familias jurídicas existentes; a saber Japón como representante del sistema mixto, Suecia, como un país practicante de una variante del civil law europeo y Estados Unidos, como representante del common law anglosajón.

Algunos otros textos no menos importantes son los de William H. Rodgers, Jr. denominado Tratado sobre Derecho Ambiental y el de Roger W. Findley y Daniel A. Farber, intitulado Environmental Law, West Publishing Co; St. Paul Minn; 1983.

No puede pasar desapercibida una de las publicaciones mas importantes en la materia producida por Estados Unidos que es la Ecology Law Quetery (Berkley, desde 1971) que es la mas antigua que existe especializada en la materia de Derecho Ambiental.

Para el caso de México, la primera publicación sobre Derecho Ambiental que se tiene cuenta es la de Fernando Vásquez en 1974.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Postiglione, Amadeo. Il ditritto all'ambiente, Jovene, Nápoles. 1982

Así mismo, nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas convocó a un simposio Internacional sobre Derecho Ambiental en 1974, del cual resultó en lengua inglesa denominado “Legal protection of the environment in developing countries” Así mismo sería un error dejar de citar al Maestro Ramón Ojeda Mestre, quien es Fundador de la Academia Mexicana de Derecho Ambiental y ex Procurador Federal de Protección al Ambiente, quien ha escrito diversas publicaciones y artículos sobre el tema, entre los cuales destaca sus “Notas sobre la Legislación mexicana referente a la contaminación”, publicado en Ambiente y Recursos naturales, num. 1, 1984, entre muchas otras aportaciones. Así también al que considero el padre del Derecho Ambiental en América Latina, el chileno Dr. Raúl Brañes Ballesteros, quien es referencia obligada en el tema, quien primero publicó en el año de 1987 el Derecho Ambiental Mexicano y posteriormente el Manual de Derecho Ambiental Mexicano, publicados por Fundación Universo Veintiuno, México, en 1987 y el Fondo de Cultura Económica-Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México, 1994, respectivamente.

Por último, baste mencionar que en las universidades del país, cada vez más estudiantes abordan el tema con interés, sobre todo en aquellas que dentro de su Plan de Estudios tienen al Derecho Ambiental, o en el caso particular en mi Universidad Americana de Acapulco, A.C. como Derecho Ecológico, como una materia obligatoria dentro de la Licenciatura en Derecho. Es de resaltar el carácter pionero de la Lic. María del Carmen Carmona, quien en 1981 presentó su Tesis Profesional para obtener el grado de Licenciada en Derecho titulada “Aspectos jurídicos de los problemas ambientales en México”,

---

<sup>8</sup> Vázquez, Fernando. Notas para el estudio del sistema jurídico mexicano en materia de contaminación del ambiente” Revista Jurídica. Universidad Iberoamericana, México. 1974, num. 6.

por la Escuela Libre de Derecho, la cual es de resaltar por sus aportaciones a los aspectos jurídico-ambientales del País.

### 1.3 LEGISLACION AMBIENTAL APLICABLE Y SU EVOLUCIÓN

#### *Antecedentes*

En materia ambiental, ha habido un proceso de transformación de las Instituciones y legislaciones jurídicas aplicables primeramente a la protección a la salud pública, posteriormente al control de las emisiones al ambiente hasta evolucionar con conceptos de prevención de los ecosistemas, cualquiera que estos sean.

El intenso crecimiento demográfico e industrial, la falta de estrategias de planeación y manejo, así como el desconocimiento del valor ecológico y socioeconómico de los ecosistemas, han inducido graves problemas de contaminación e impacto ambiental y la pérdida de valiosos recursos naturales y económicos en todo el mundo. Esta situación ha determinado la necesidad de incorporar la variable ambiental y los criterios ecológicos dentro de las políticas orientadas hacia la planificación y el desarrollo sustentable de las actividades humanas, con el fin de hacer compatibles la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales con el desarrollo social y económico.

En la década de los años sesenta se empezaron a difundir en Europa diversos llamados de atención acerca de los efectos de las actividades humanas sobre el medio ambiente.

En Suecia y Dinamarca se intentó predecir qué repercusiones sobre los ecosistemas podría tener el desarrollo de algunos proyectos productivos.

También en Estados Unidos se dejaron oír voces de inquietud por los daños que causaban los proyectos productivos en el ambiente, al grado que gobierno y empresas privadas se vieron obligadas a invertir tiempo, atención y recursos económicos para buscar las formas de prevenir y contrarrestar esos efectos.

Los gastos para limpiar los sitios contaminados, la imagen negativa de las empresas contaminantes ante la opinión pública, el boicot a sus productos y los posibles cierres de las plantas que provocaban más perjuicios ambientales, constituyeron un alto costo para las empresas, circunstancia que las impulsó a buscar mecanismos que les permitieran conocer con anticipación los efectos de los proyectos productivos sobre el ambiente.

En respuesta a estas inquietudes, a principios de los años setenta se desarrolló en Estados Unidos de América el procedimiento de evaluación del impacto ambiental (Environmental Impact Assessment), que fue introducido en el marco legal por medio de la Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act, NEPA), promulgada en 1970. Desde entonces, la evaluación del impacto ambiental —cuyo objetivo primordial fue desde un inicio disminuir los costos derivados de la contaminación que genere un proyecto— fue adoptada en la práctica y/o incorporada a la legislación ambiental de numerosos países.

Los propósitos de la NEPA, consisten en “declarar una política nacional que fomente una armonía productiva y agradable entre el hombre y su ambiente; promover esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente y la biosfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; enriquecer el conocimiento de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para la nación; y establecer un Consejo de la

Calidad del Ambiente” (sección 2). Cabe mencionar, la importancia de la NEPA en el presente trabajo pues uno de sus elementos fundamentales de la misma, es sin lugar a dudas, el mecanismo de la evaluación del impacto ambiental, que ha sido calificado como el corazón de la NEPA, y que ha sido recogido por diversos países como lo es México.

Así mismo introduce el derecho al acceso a un ambiente sano por parte de todos los ciudadanos ya que en su sección 101, inciso c establece “que cada persona tiene la responsabilidad de contribuir a la preservación y mejoramiento del ambiente”.

En Europa, Francia es uno de los países que se adelanto a la reglamentación de las actividades humanas que producían alteraciones en su entorno. Existen en ese país, dos ordenamientos jurídicos básicos, que son la Ley de Protección de la Naturaleza, publicada el 16 de Julio de 1976 (*Loi no. 76-629, relative a la protection de la nature*) y la Ley sobre Instalaciones Clasificadas para la Protección al Ambiente, del 19 de Julio de 1976 (*Loi No. 76-663, relative aux installations classees pour la protection de l'environnement*).

En Suecia, existen dos grandes ordenamientos jurídicos básicos, que son la Ley de Conservación de la Naturaleza de 1964 (Naturvardslag) y la Ley sobre Protección al Ambiente de 1964 (Miljöskyddslag). En Reino Unido de la Gran Bretaña, por su parte, cuenta con la Ley sobre el Control de la Contaminación de 1974 (Control of Pollution Act).

Es destacable mencionar el caso de Japón, que es un país seriamente afectado por el crecimiento demográfico desmedido, así como las crecientes necesidades de desarrollo económico y el cual cuenta con una importante legislación en materia de Derecho Ambiental. Su ordenamiento jurídico fundamental constituye la Ley para el Control de la Contaminación Ambiental, publicado en 1967 (Kogai Taisaku

Kihonhon). Canadá fue de los últimos países en introducir legislación ambiental a sus ordenamientos jurídicos, tal es el caso de la Canadian Environmental Protection Act de 1988.

América Latina por su parte, son de mencionarse el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia de 1974; la Ley Orgánica del Ambiente en Venezuela de 1976; la Ley numero 33 sobre Protección del medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales en Cuba, que se sustituyo por la Ley numero 81 del Medio Ambiente en 1997; la Ley numero 6938 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente de Brasil de 1981; la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en Guatemala de 1986; la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 (que será caso de estudio mas concreto líneas abajo), el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en Perú de 1990; la Ley General del Medio Ambiente en Bolivia de 1992; la Ley General del Ambiente en Honduras de 1993; la Ley numero 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente en Chile de 1994 y la Ley Orgánica del Ambiente en Costa Rica de 1996.

Después de este breve recuento de las distintas legislaciones de los países del mundo que recogen el tema ambiental ya sea en Legislaciones Federales o Códigos, pasaremos a la evolución histórica que México ha tenido en materia de Legislación Ambiental en las tres últimas décadas.

### *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental*

El primer instrumento jurídico que reguló en México las actividades del ser humano con el fin de evitar, prevenir y controlar la contaminación ambiental, fue la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPPCA), publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 23 de marzo de 1971. El contenido de esta primera Legislación Ambiental Mexicana recogía conceptos derivados de la Legislación estadounidense. La principal preocupación era en aquel entonces la contaminación ambiental que pudiese influir sobre la salud pública de la población (concepto de protección al ambiente íntimamente ligado a cuestiones de salubridad) es decir se avocaba a la infraestructura de ingeniería sanitaria únicamente. La aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental – LFPCCA- correspondía a la Secretaria de Salubridad y Asistencia (SSA) a través de la Subsecretaria de Mejoramiento al Ambiente.<sup>9</sup>

En aquel entonces no se tomaba el tema ambiental como trascendental y dicha ley – la LFPCCA- no tenía una Secretaria específica para atender los problemas ambientales, pues también daba competencia para conocer de esos asuntos a algunas otras Secretarías de estado, es decir la aplicación de la Legislación ambiental estaba disgregada. Así mismo no se hacía mención del tema Impacto Ambiental en lo absoluto de manera directa, aunque sí introducía conceptos tales como el control y la prevención de la contaminación del agua, suelo y el aire.

Así pues la materia que correspondía a la prevención y control de la contaminación de las aguas correspondía a la Secretaria de Recursos Hidráulicos (SARH)<sup>10</sup>, a través de la Dirección General de Usos del Agua y prevención de la Contaminación. En materia de prevención y contaminación de los suelos la responsabilidad correspondía a la Secretaria de Agricultura y Ganadería (SAG)<sup>11</sup> y la autorización para utilización del suelo para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros era competencia directa de la Secretaria de

---

<sup>9</sup> Ducoing, Chahó, E. Apuntes del curso taller de actualización: Impacto Ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana. 29 de Julio-2 de Agosto de 1991.

<sup>10</sup> Artículo 5 y capítulo 3 de la Ley Federal de prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

<sup>11</sup> Artículo 5 y 23 de la Ley Federal de prevención y Control de la Contaminación Ambiental.



Salubridad y Asistencia (SSA)<sup>12</sup>. Así mismo y como prueba de la disgregación de la aplicación de la Legislación Ambiental por distintas dependencias de la Administración Pública Federal, en materia de prevención y Control de la Contaminación por actividades industriales o comerciales, estaba a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC)<sup>13</sup>. (Véase la Figura número 1 para entender la disgregación de materias y dependencias de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental)

Dicho marco jurídico regulatorio se vio fortalecido con la inclusión de reglamentación de la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. (Véase la Figura número 2 para ver los diferentes Reglamentos en la materia)

Con la reestructuración que sufrió la Administración Pública Federal en Enero de 1977, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) se fusionaron para dar origen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), quien absorbió todas las funciones de ambas Secretarías en materia de cuidado al medio ambiente a través de la recién creada Subdirección de Impacto Ambiental, dependiente de la Dirección de usos del Agua.

---

<sup>12</sup> Artículo 28 de la Ley Federal de prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

<sup>13</sup> Artículo 5 de la Ley Federal de prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

Figura 1. Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA, 1971)

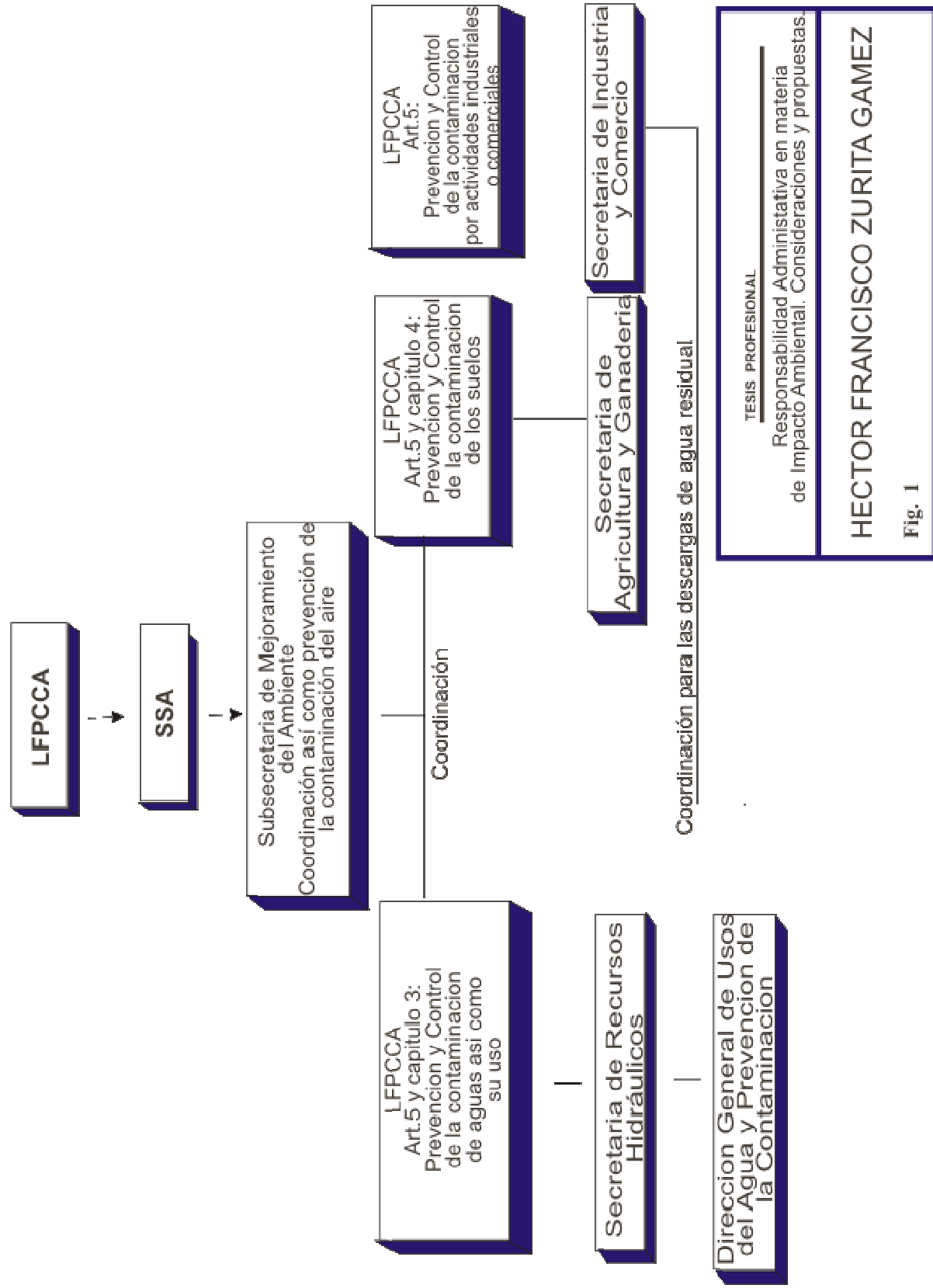
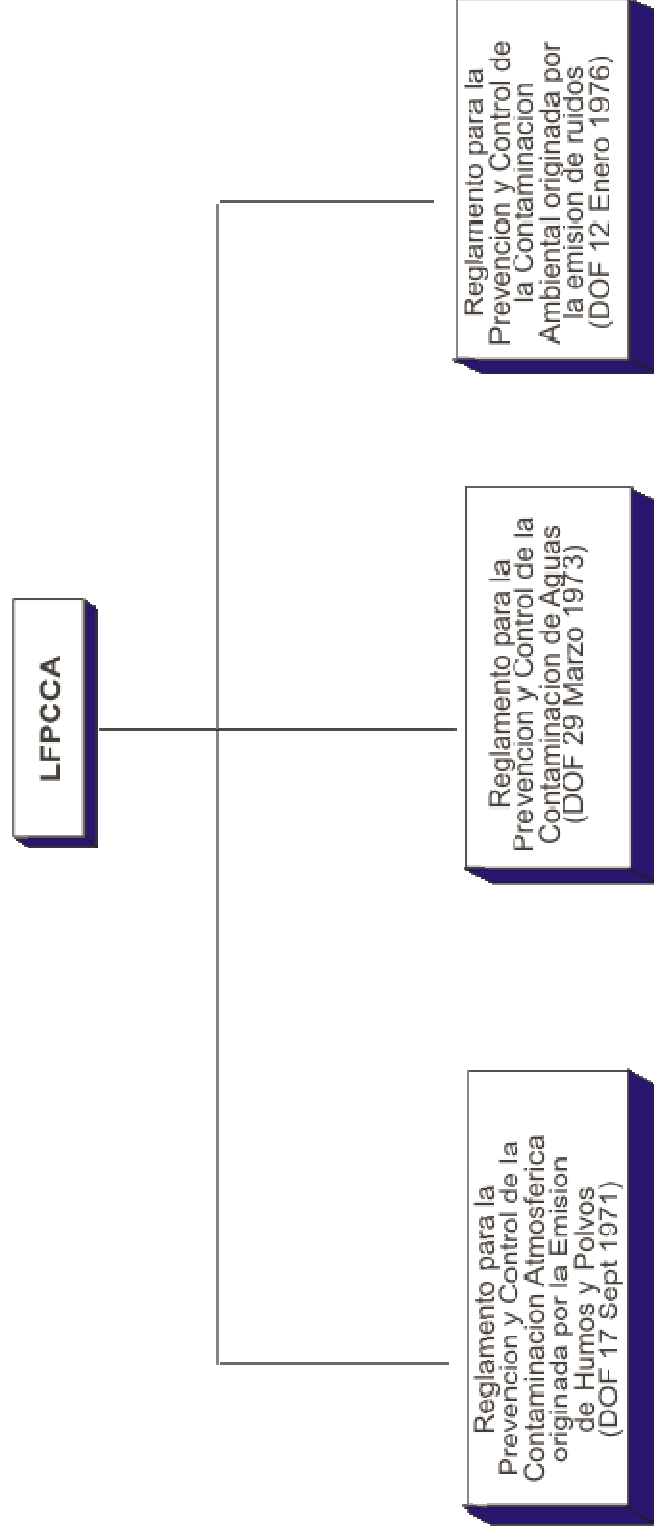


Figura 2. Reglamentos derivados de la Ley Federal para Prevenir y controlar la Contaminacion Ambiental



**TESIS PROFESIONAL**

Responsabilidad Administrativa en materia de Impacto Ambiental. Consideraciones y propuestas.

**HECTOR FRANCISCO ZURITA GAMEZ**

Fig. 2

Es importante advertir que derivado de dicha disgregación de facultades, si bien es cierto existía una sola y única Ley Federal en materia Ambiental, no existía aun una Secretaria de Estado que unificara los criterios de aplicación de dicha legislación, pues aunque se contemplaba la coordinación entre las diversas Secretarías que conocían del problema, en la realidad se mantenía una política de manejo independiente de los asuntos “ambientales”. Más aun cuando en empresas paraestatales y algunas Secretarías se constituían áreas para atender asuntos de contaminación ambiental o en su defecto se contrataban asesores en materia ambiental. Tal fue el caso de la Secretaria de Marina, Petróleos Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Comisión Federal de Electricidad y la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Aunque en la LFPCCA no se contemplaba aún el término impacto ambiental, sí se consideraba un mecanismo similar. Así, el artículo 6 de la Ley indicaba que la Secretaria de Agricultura y Ganadería ( SAG ), la Secretaria de Recursos Hidráulicos (posteriormente la SARH), la Secretaria de Industria y Comercio ( SIG ) y la Secretaria de Salubridad y Asistencia ( SSA ) deberían “estudiar, planificar, evaluar y calificar todos los proyectos o trabajos relacionados con desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental”. En el texto de este artículo podía vislumbrarse la idea de la planificación ambiental, además de que de alguna forma implicaba el análisis de los impactos ambientales, aunque la ley lo consideraba como la prevención de problemas causados por la contaminación ambiental. Faltaba introducir el concepto de impacto ambiental como una herramienta para manejar de forma sustentable los recursos naturales, así como para prevenir la contaminación.

## *Ley Federal de Protección al Ambiente*

Fue en la década de los 80's cuando surgieron cambios significativos y de gran avance para el tema que nos ocupa. El concepto de impacto ambiental y Manifestación de Impacto Ambiental fue por primera vez incluido en la Legislación Mexicana específicamente en la Ley Federal de Protección al Ambiente.

En la Administración Pública Federal, los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos que comprendieron de 1983 a 1988 y 1989 a 1994 incluyeron así mismo textos alusivos a la protección ambiental. Asimismo, se reformó de nueva cuenta la estructura de la administración pública, pues desapareció la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia ( SSA ) y se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Este cambio, que trasladó las atribuciones ambientales del sector salud hacia un sector específico de desarrollo urbano, vivienda y ecología, permitió transformar el enfoque de prevención de la contaminación por otro dirigido a la protección ambiental, que años más tarde —luego de una década en la que se ampliaría de manera importante el horizonte de acción de los asuntos del medio ambiente desde la esfera gubernamental— derivaría en una perspectiva de planeación ecológica.<sup>14</sup>

El 11 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), que abrogó a la Ley Federal de Prevención y Control de la contaminación Ambiental ( LFPCCA ). En esta nueva ley se incorporó la definición de los términos impacto ambiental y Manifestación del impacto

---

<sup>14</sup> Carabias, Julia y E. Provencio. "La Política Ambiental Mexicana antes y después de Río" En A. Glender y Víctor Lichthinger, compiladores, La diplomacia, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo. México, SER-CFE, Serie Política y Derecho, 1994, pp. 393-423.

ambiental, y se estipuló en qué casos sería necesario que los particulares presentaran este tipo de documento. Sin embargo, la obligación de elaborar una manifestación de impacto ambiental se limitaba a los proyectos que “puedan producir contaminación o deterioro ambiental”, lo que permitía la discrecionalidad y subjetividad para determinar cuáles proyectos debían sujetarse a la aprobación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ). Además, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos ( SARH ) y de Salubridad y Asistencia ( SSA ) tenían atribuciones para participar en la aplicación de la LFPA.<sup>15</sup>

Era precisamente el artículo 4 y 7 de la Ley Federal de Protección al Ambiente que definía los conceptos de Impacto Ambiental y Manifestación de Impacto Ambiental, así como también establecía los supuestos en que procedía la presentación del citado documento, de la siguiente manera:

**Artículo 4.- Impacto Ambiental.-** Alteración del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza.

**Manifestación de Impacto Ambiental ( MIA ).-**

Es el documento por medio del cual se da a conocer, con base a estudios, el impacto ambiental significativo y potencial de un proyecto y la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

**Artículo 7.-** Los proyectos de obras públicas o de particulares, que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsibles marcados en los reglamentos y normas respectivas, deberán presentarse a la

---

<sup>15</sup> Artículo 5 de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación o rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejecución o funcionamiento.

Fue a inicios de la Administración Federal que inicio funciones el 1° de diciembre de 1982 cuando se propuso una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, que incluía entre otras cosas la creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ) como Secretaria cabeza del sector en materia ambiental y ligada al área de desarrollo urbano del país y no mas a la Salubridad y Asistencia social.

Resulta útil, transcribir parte de la exposición de motivos de la iniciativa de creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ) que da cuenta de la intención de instituir una cabeza de sector en materia ambiental dentro de la Administración Publica Federal y que a la letra dice:

*“...El desarrollo económico del país ha traído al pueblo de México una mejora notable en la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como sociales. Sin embargo, dicho progreso no debe sustentarse en una producción de bienes y servicios a partir de una explotación inadecuada de los recursos naturales que origine su deterioro y una creciente contaminación del medio ambiente; de ahí la necesidad de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la republica, como medida para que, con un carácter integrador de los elementos de protección del medio ambiente y la*

29

*ecología, se apoyen en forma congruente las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de vida de la población.*

*Por ello, se propone transformar a la actual secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva dependencia que además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos, se complemente con las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la conducción de la política de vivienda, dando origen a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.*

*Consecuentemente, a dicha Secretaria se le atribuyen las facultades para preservar los recursos forestales, de la flora y de la fauna silvestre con que cuenta la geografía nacional y contrarrestar de manera decidida, los efectos nocivos de la excesiva concentración industrial.*

*En atención al propósito de descentralizar la vida nacional se pretende, así mismo, una participación activa de los gobiernos estatales y municipales en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado, que responda a su problemática y al manejo del sistema de reservas territoriales.*

*Resulta en igual orden de importancia la adición que se propone para que dicha Secretaria, además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, esta facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción a fin de coadyuvar a resolver los agudos problemas que en este renglón se presentan en nuestro país...”*

Dentro de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología ( SEDUE ) se creo la Subsecretaria de Ecología y, adscrita a esta, la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental. De esta



última dependía la Dirección de Impacto Ambiental, instancia con atribuciones específicas en la materia y los recursos humanos y materiales para llevarlas a cabo. Es de resaltar que por primera vez existía un área específica encargada de evaluar y dictaminar las Manifestaciones de Impacto Ambiental en México.

### *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

A partir de los años 80's comenzó la inquietud por grupos de la sociedad civil de que se reglamentara de manera específica la materia de Impacto Ambiental en el país ante el creciente y demandante desarrollo económico y de la industria. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es el principal ordenamiento ecológico vigente en materia de protección al ambiente que existe en nuestro país. El día 12 de Septiembre de 1987, el entonces Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Lic. Manuel Camacho Solís, compareció ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para informar de los alcances del proyecto de la nueva iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo Federal.

Dicha iniciativa fue analizada por la Comisión de Ecología de la misma Cámara, quien realizó distintas e importantes aportaciones y modificaciones al proyecto original. El texto final propuesto por la Comisión de Ecología fue aprobado por unanimidad por el Congreso de la Unión. Finalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ( LGEEPA ) fue promulgada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, para entrar en vigor, como lo señalaba su artículo 1º transitorio, el día 1º de marzo del mismo año. La LGEEPA vino a sustituir a la Ley Federal de Protección al Ambiente vigente hasta 1982, misma que fue abrogada de manera expresa por el párrafo

primero del artículo 2° transitorio, junto con las demás disposiciones que se opusieran a ella.

En el momento de su expedición la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente estaba conformada por 194 disposiciones permanentes, que se organizaban en seis títulos cuyos contenidos eran los siguientes:

- I. Disposiciones generales,
- II. Áreas Naturales protegidas
- III. Aprovechamiento racional de los elementos naturales
- IV. Protección al Ambiente
- V. Participación social
- VI. Medidas de control, de seguridad y sanciones

Resulta trascendental para el trabajo que nos ocupa mencionar que en el mes de Junio de 1988 entra en vigor el Reglamento Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

La nueva ley establecía algunas diferencias en algunos conceptos básicos con la anterior ley abrogada, tal es el caso de la definición de impacto Ambiental cambiando la palabra alteración por modificación. Así mismo en tratándose de la definición de Manifestación de Impacto Ambiental, se cambio la palabra proyecto, por una mas precisa que es obra o actividad.<sup>16</sup>

Por otra parte, la LGEEPA se refería en el capítulo II del título Primero a la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. En el artículo 5 establecía los asuntos de interés de la Federación y en el artículo 6, la competencia de los

---

<sup>16</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 1988.

estados y municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En el artículo 29 (capítulo V, sección V) se indicaba qué tipos de obras y actividades debían someterse a la evaluación del impacto ambiental ante la Federación, mientras que en el artículo 31 se especificaba que correspondía a los estados y municipios la evaluación del impacto ambiental de aquellas obras o actividades que no estaban comprendidas en el artículo 29 de la Ley.

Asimismo, en el artículo 32 se establecía el requisito de que el promovente de una obra o actividad presentara a la autoridad correspondiente una Manifestación de Impacto Ambiental que, en su caso, debía ir acompañada de un estudio de riesgo, en el supuesto de que la obra o actividad incluyera una actividad de las que sean consideradas riesgosas para la Federación. También debían incluir medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los impactos ambientales que pudiera generar la ejecución del proyecto.

Por su parte, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental establecía en su artículo 9 tres modalidades para la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental, a saber: General, Intermedia y Específica. Además, incorporaba la figura del informe preventivo, que podría presentarse cuando el promovente considerara que el impacto ambiental de la obra o actividad prevista en su proyecto no causaría desequilibrio ecológico ni rebasaría los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente.

Una de las aportaciones más importantes y novedosas que incluía la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es que tanto el Impacto Ambiental como la aplicación de criterios ecológicos en la promoción del desarrollo y las llamadas normas

técnicas ecológicas fueron consideradas como instrumentos de la política ecológica.<sup>17</sup>

A manera de crítica personal la Ley de la cual estamos refiriéndonos, tenía las siguientes limitaciones:

- I.- Mostraba un sesgo centralista que restringía la participación de los gobiernos estatales y municipales en la gestión ambiental.
- II. Otorgaba a la autoridad márgenes discrecionales demasiado amplios, en detrimento de la seguridad jurídica.
- III. Contenía y propiciaba excesos regulatorios que no siempre garantizaban una gestión ambiental eficiente.
- IV. Los mecanismos de participación social que previa eran insuficientes y estaban siendo rebasados en la realidad.
- V. Algunos de los instrumentos de política ambiental que establecía estaban insuficientemente desarrollados.

### *Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

A partir de 1988 que entro en vigor la LGEEPA, el texto de la misma estuvo vigente durante casi 8 años. Fue hasta 1996 que se expidió un Decreto que reformo, adiciono y derogo un importante conjunto de sus disposiciones<sup>18</sup>, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996). Derivado de la importancia de la reforma integral de la Ley aunque conservo su mismo nombre, prácticamente fue una nueva ley por la inclusión de nuevas e importantes disposiciones legales en la materia.

---

<sup>17</sup> Título I, capítulo V, secciones III, V y VI de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>18</sup> Fueron reformados 161 de los 194 artículos originales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 28 de Enero de 1988, se le hicieron 60 adiciones en diversas partes de la Ley y, como consecuencia de lo anterior, se derogaron 20 artículos de la misma Ley (incluidos los que tipificaban los delitos ambientales del orden federal)

Así mismo se publicó el Decreto por medio del cual incluyó un capitulo especial de delitos ambientales en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal las cuales entraron en vigor el 14 de diciembre de 1996.<sup>19</sup>

El génesis de las reformas sufridas comenzó a gestarse con motivo de la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental convocada ese año por las Cámaras de Diputados y senadores, con la estrecha colaboración del Poder Ejecutivo Federal y los Congresos de los estados de la Federación. Tal y como existe constancia, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados detalla que en el proceso de consultas se recibieron 916 propuestas de diversas instituciones, grupos e individuos, que correspondían a sectores de naturaleza gubernamental, no gubernamental, académica, privada, internacional o, como se ha dicho, a individuos.<sup>20</sup> Finalmente en 15 de Octubre de 1996 la iniciativa fue presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con la firma del Presidente de la República así como de diversos diputados y senadores pertenecientes a la Comisión legislativa de Ecología y Medio Ambiente de los cuatro partidos políticos representados en ese momento en las citadas cámaras.

### *Objetivos de la Reforma*

La iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones de la LGEEPA presentada, tenía como objetivo general, el plasmar en la legislación las orientaciones de la nueva política ambiental fundada en el principio del desarrollo sustentable.

---

<sup>19</sup> Las reformas de este capítulo pasaron a reemplazar los artículos 183 a 187 de la LGEEPA, que tipificaban los delitos ambientales que se consideraron indispensables en el texto original de esa Ley.

<sup>20</sup> H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. Memoria, pp. 45 a 50

Los objetivos particulares de la reforma fueron principalmente iniciar un proceso de descentralización de los asuntos ambientales de interés local, cambiar la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres ordenes de gobierno, reducir la discrecionalidad de la autoridad ambiental, adecuar los instrumentos existentes para la política ambiental e incorporar otros, regular la diversidad biológica, modificar algunos aspectos de la normas sobre contaminación ambiental, ampliar los espacios para la participación social en la gestión ambiental, retirar los obstáculos regulatorios a la actividad económica que no representan un beneficio ambiental, reglamentar el derecho a la información ambiental, revisar las disposiciones existentes sobre procedimientos de inspección, vigilancia y aplicación de sanciones, incluidas las normas sobre recurso de revisión y la denuncia popular.

En la parte que nos interesa que es la materia de Impacto Ambiental y el procedimiento administrativo como medio de sanción por la responsabilidad administrativa que se deriva del incumplimiento de la legislación vigente en la materia, ahondaremos un poco más en esos temas y cuales fueron las modificaciones hechas con la presente reforma.

En materia de Evaluación de Impacto Ambiental ( EIA ) por sus siglas, se definió con mayor precisión las obras y actividades sujetas a EIA, incorporando varios tipos de obras y actividades que no estaban expresamente establecidos en la ley de 1988, tales como poliductos, plantaciones forestales, cambios de uso de suelo en áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas, parques industriales donde se realicen actividades altamente riesgosas, desarrollos inmobiliarios en las costas, obras, y actividades en humedales, lagunas, ríos lagos y esteros conectados con el mar, así como sus litorales o zonas federales, actividades pesqueras, acuícola o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o mas especies o causar daños a los

ecosistemas.<sup>21</sup> Se adiciono la formula residual, a través de la cual podrán ser sujetas a la evaluación de Impacto Ambiental obras o actividades de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud publica o los ecosistemas, o rebasar los limites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.<sup>22</sup> Se precisaron las obligaciones de los promoventes y las autoridades en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.<sup>23</sup> Se propuso que se pudieran evaluar en un solo procedimiento al conjunto de obras previstas en un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico local del territorio.<sup>24</sup> El plazo que la autoridad tiene para resolver los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se reduce de noventa días a sesenta días.<sup>25</sup>

Así mismo se abre a que cualquier persona física o moral con capacidad técnica pueda presentar las Manifestaciones de Impacto Ambiental, eliminando con esto el registro obligatorio de prestadores de servicios en materia de impacto ambiental. Resulta muy importante la reforma que se hace a la ley ( LGEEPA ) a través del artículo 34, pues da una herramienta muy importante a la sociedad que se vea afectada por el inicio de una actividad u obra que pudiese afectar el entorno en el que vive. Así se integra un proceso de consulta publica a través del cual la Secretaria y el promovente darán a conocer –a solicitud de cualquier persona que demuestre su interés jurídico- el proyecto respectivo y se pondrá a disposición el expediente de la Manifestación de Impacto Ambiental y estas podrán proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales a las establecidas en la Manifestación de Impacto Ambiental presentada, así como también realizar las observaciones

---

<sup>21</sup> De conformidad con lo que establece el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente vigente.

<sup>22</sup> Dicha reforma fue plasmada en el artículo 28 fracción XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente vigente.

<sup>23</sup> Artículos 30, 33, 35, 35 bis a 35 bis3 de la ley op. cit.

<sup>24</sup> Artículo noveno transitorio de la ley op. cit.

<sup>25</sup> Artículo 35 bis de la ley op. cit.

pertinentes. Así mismo se estableció la obligación de la Secretaría, de notificar a los gobiernos de los estados y municipales o del Distrito Federal, según sea el caso, que ha recibido una manifestación de impacto ambiental, cuando se trate de obras relacionadas con residuos peligrosos, parques industriales, desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros y obras en áreas naturales protegidas.<sup>26</sup>

Otra de las reformas realizadas a la LGEEPA que me parece trascendental para el presente trabajo que nos ocupa, es la relativa a la inclusión del Recurso de Revisión para las comunidades afectadas por violaciones a la legislación ambiental. Una de las principales demandas en torno a la reforma a la legislación ambiental fue la relativa a la ampliación de la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del medio ambiente.

Para avanzar en esa dirección, la reforma propuesta otorgo el derecho a interponer Recurso de Revisión a las personas físicas o morales de las comunidades que resulten afectadas por 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 Ley. El objeto del presente recurso es que en caso de que se demuestre que la autorización de algún permiso en materia de Impacto Ambiental se haya dado en contravención a dicha legislación, se pueda revocar el mismo, y por consiguiente detener la obra de referencia hasta en tanto no acredite el cumplimiento puntual a la legislación ambiental aplicable.

Así también en tratándose de Medidas de Control y de Seguridad y sanciones, se estableció que tanto la Ley Federal de Procedimiento

---

<sup>26</sup> Dicha reforma quedo establecida en el artículo 33 de la LGEEPA.



Administrativo, como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización son supletorias a la Ley General del Equilibrio ecológico y Protección al Ambiente, y que esta última tendrá el mismo carácter respecto de ordenamientos referidos a materias contenidas en ella, reguladas por leyes especiales. Así mismo se previó la clausura como una medida de seguridad en materia de recursos naturales, limitándola a hipótesis específicas.<sup>27</sup>

Se incorporo también supuestos a través de los cuales la autoridad podrá disminuir o condonar las multas impuestas a los infractores cuando estos cumplan en los plazos previstos por la autoridad con las medidas correctivas para subsanar las irregularidades detectadas, o cuando garanticen que el monto de la multa será aplicado en acciones tendientes a prevenir la contaminación ambiental o proteger los recursos naturales, según sea el caso.<sup>28</sup>

Además, se establece la posibilidad de que la autoridad bajo determinados supuestos otorgue a los infractores la posibilidad de cubrir la multa que les sea impuesta, o llevar a cabo inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo mediante el cual se mejore su desempeño ambiental. Con ello, se pretende privilegiar las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente.<sup>29</sup>

Así mismo se prevé que las multas cobradas por infracciones a la normatividad ambiental serán destinadas a reforzar los programas de inspección y vigilancia de dicha normatividad.<sup>30</sup> Situación que a mi punto de vista si bien es cierto la intención es buena, no está lo suficientemente reglamentada, es decir no establece los

---

<sup>27</sup> Tal y como lo establece el artículo 171 fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

<sup>28</sup> Dicha reforma fue plasmada en el artículo 173 penúltimo párrafo de la Ley op. cit.

<sup>29</sup> Artículo 173, último párrafo de la ley op. cit.

<sup>30</sup> Artículo 175 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

mecanismos o porcentajes de la multa cobrada que se destine a reforzar acciones de inspección y vigilancia, que mucha falta hace, por lo que en la realidad resulta ser letra muerta.

En la actualidad la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esta integrada por 204 artículos permanentes, acompañados de numerosas disposiciones “bis”. Esas normas se encuentran agrupadas en seis Títulos, que regulan en el siguiente orden las materias que enumero: disposiciones Generales, Biodiversidad, Aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, Protección al ambiente, participación social e información ambiental y medidas de seguridad, control y sanciones.

## **CAPITULO II. POLITICAS PÚBLICAS E IMPACTO AMBIENTAL**

### 2.1 La Política Ambiental

El estado mexicano como lo hemos visto ha estado comprometido con el medio ambiente, resultado de las intensas transformaciones mundiales que han obligado a los países desarrollados del orbe a cumplir con ciertas pautas que garanticen como un derecho fundamental de los ciudadanos el acceso a un medio ambiente sano y equilibrado. Es por esto que resulta necesaria una Política Ambiental que marque las directrices a seguir. La Política Ambiental mexicana tiene dos métodos de creación principalmente: La vía legislativa y la administrativa, las cuales tocaremos mas adelante. El documento en el cual encontramos plasmadas las Políticas Ambientales del país, es la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que es el gran ordenamiento jurídico con el cual contamos que garantiza el equilibrio ecológico del país y reglamenta los distintos articulados constitucionales que hablan sobre el tema.

La Política Ambiental, la podemos definir como “El Conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente.”<sup>31</sup> Mediante la Política Ambiental se da respuesta a la interrogante de de que hacer para conseguir una ordenación del medio ambiente, cuando se estima que dicha ordenación no puede lograrse sino mediante una intervención deliberada del hombre sobre la realidad.

Retomando las vías de creación de la Política Ambiental mexicana, podemos afirmar que la primera manifestación de la política

---

<sup>31</sup> Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2da. Ed. México; Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000. Pág. 176

ambiental del estado esta constituida por su propio sistema jurídico, pues este contiene un número de reglas que nos dicen como debe ordenarse el ambiente (vía legislativa). Pero la política ambiental del estado se formula por vías administrativas, esto es, por medios de las mismas autoridades facultadas para llevar a cabo la gestión del medio ambiente, teniendo un carácter puramente inductivo (vía administrativa).

### *Política Ambiental por la vía legislativa*

La fuente más obvia por esta vía esta plasmada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pues establece los principios rectores del estado mexicano para la observación de la Política Ambiental Nacional en su artículo 15, el cual transcribo para mayor claridad:

## **CAPÍTULO III**

### **Política Ambiental**

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

**I.-** Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

**II.-** Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una

productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

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

**IV.-** Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

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

**VI.-** La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

**VII.-** El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

**VIII.-** Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

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

**X.-** El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

**XI.-** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**XII.-** Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

**XIII.-** Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la

biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.

**XIV.-** La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

**XV.-** Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

**XVI.-** El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

**XVII.-** Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

**XVIII.-** Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

**XIX.-** A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

**XX.** La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

**ARTÍCULO 16.-** Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

Derivado de lo anterior podemos establecer que dichos principios tienen carácter de vinculantes para el estado Federal, pero también para los estados y municipios. Se da cuenta de lo anterior en la primera parte del artículo en la cual dice que “...*Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios...*” Es decir que será el Ejecutivo Federal a través de los distintos entes administrativos quienes se conducirán con apego a



los anteriores lineamientos. Pero también en este ordenamiento legal se vinculan a los estados de la Federación y a los propios municipios, lo que queda de manifiesto en el artículo 16 transcrito, cuando dispone que “...*Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior...*”

Por principio de cuentas estos principios de Política Ambiental, por su naturaleza vinculan únicamente a las autoridades públicas, es decir no obligan a los particulares. En cambio las normas jurídicas que derivan de estos principios si son vinculantes para los particulares. Es decir el espíritu de la legislación ambiental del país deriva de estos principios de Política Ambiental. Así también por excepción, estos principios pueden devenir obligatorios por la figura jurídica del convenio que puede celebrar la Federación con los particulares interesados dentro del sistema jurídico de la planeación del desarrollo nacional.

### *Política ambiental por la vía administrativa*

La llamada Política Ambiental por la vía administrativa se refiere básicamente a aquella que deriva de los Planes Nacionales de Desarrollo. En la LGEEPA se incluye este tipo de política en el artículo 17 en el cual dispone lo siguiente:

## **CAPÍTULO IV**

### **Instrumentos de la Política Ambiental**

#### **SECCIÓN I**

#### **Planeación Ambiental**

**ARTICULO 17.-** En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

**ARTICULO 18.-** El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

Las bases jurídicas de la planeación nacional del desarrollo de México están en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales transcribimos solo en la parte que nos interesa:

**ARTICULO 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 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.

**ARTICULO 26.-** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al

plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Así mismo, existe la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, que desarrolla estas bases constitucionales, a través de su documento básico-funcional denominado Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene las previsiones que se refieren al conjunto de las actividades económicas y sociales. En la actualidad le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior con fundamento en el artículo 3, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ejemplo claro de la aplicabilidad de los Planes Nacionales de Desarrollo, podemos ubicar a los informes de ejecución de los mismos, los cuales son de manera anual, y establecen los avances alcanzados en cada uno de los rubros propuestos en el documento inicial. Así en el ámbito que nos ocupa en la presente tesis –Rubro de Impacto Ambiental- en el Quinto Informe Anual de Ejecución 2005, establece que:

*”...Con el propósito de continuar avanzando en el logro de una adecuada evaluación del impacto ambiental, que además de asegurar la sustentabilidad de los proyectos de inversión y las políticas de gobierno, prevenga, mitigue y compense los daños potenciales en este ámbito, durante 2005 cabe hacer mención especial de las siguientes acciones:*

- a) Se sometieron al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regional 124 proyectos, 12.7 por ciento mas que en el 2004.*

- b) *Los proyectos evaluados por medio de Manifestación de Impacto Ambiental ( MIA ) particular e informe preventivo descendieron con relación al año previo en 4 por ciento y 45 por ciento respectivamente, debido a una menor iniciativa de inversión sujeta a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.*
- c) *En diciembre se publicaron 4 Cartas Compromiso al Ciudadano ( CCC ) de los tramites de alto impacto ciudadano para garantizar respuestas oportunas a los promoventes, con procesos transparentes y criterios técnicos que brindan certeza jurídica a los proyectos de inversión, lo que significa que el 100 por ciento de los tramites de impacto ambiental que requieren respuesta cuentan con CCC, y se renovó en certificado de la norma internacional de Calidad ISO-9000:2000 a todos los tramites de impacto ambiental.*
- d) *Se continuo mejorando la eficiencia en la resolución de Impacto Ambiental al ascender al 98 por ciento la proporción de los proyectos resueltos en el plazo legal establecido, el cual en 2001 fue solo del 17 por ciento...”*

Como podemos apreciar, es a través de los Informes Anuales de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como podemos ver los avances que las distintas dependencias encargadas de la procuración y normalización del medio ambiente realizan y a su vez difunden su trabajo a la sociedad interesada en estos temas.

## 2.2 IMPACTO AMBIENTAL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DEFINICIÓN

### *Evolución histórica*

El intenso crecimiento demográfico e industrial, la falta de planeación y manejo de los recursos, así como el desconocimiento del valor ecológico y socioeconómico de los recursos naturales y los ecosistemas, han inducido a grandes problemas de impacto ambiental en el mundo.

Esta necesidad ha obligado a los gobiernos a incluir “la variable ambiental” en sus Políticas Públicas y crear una Política Ambiental Nacional, tal y como lo señalamos en el capítulo que nos antecedió, con el fin de hacer compatible el desarrollo económico con el cuidado y preservación de su entorno.

Los gastos para limpiar los sitios contaminados, la imagen negativa de las empresas contaminantes ante la opinión pública, el boicot a sus productos y los posibles cierres de las plantas que provocaban más perjuicios ambientales, constituyeron un alto costo para las empresas, circunstancia que las impulsó a buscar mecanismos que les permitieran conocer con anticipación los efectos de los proyectos productivos sobre el ambiente.

En respuesta a estas inquietudes, a principios de los años setenta se desarrolló en Estados Unidos de América los Estudios de Impacto Ambiental como concepto y el procedimiento de evaluación del impacto ambiental también llamado por sus siglas en Inglés ( Environmental Impact Assessment ), que fue introducido en el marco legal por medio de la Ley Nacional de Política Ambiental ( National Environmental Policy Act, NEPA ), promulgada el 1 de

Enero de 1970.<sup>32</sup> Desde entonces, la evaluación del impacto ambiental —cuyo objetivo primordial fue desde un inicio disminuir los costos derivados de la contaminación que genere un proyecto— fue adoptada en la práctica y/o incorporada a la legislación ambiental de numerosos países.<sup>33</sup>

En América Latina, México es uno de los países en donde la Legislación Ambiental ha tenido avances importantes entre los que se encuentran, la promulgación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como su correspondiente Reglamento en materia de Impacto Ambiental. En estos documentos se señala la importancia del desarrollo de los Estudios de Impacto Ambiental como condición previa a la implementación de las actividades o proyectos de obra de diferentes actividades industriales.

Así mismo, los estudios de impacto ambiental se realizan desde hace poco más de 20 años. En la administración pública federal, se aplicaron a partir de 1977 para la evaluación preliminar de proyectos de infraestructura hidráulica, aunque se tiene noticia de estudios realizados previamente, la mayoría como investigaciones académicas, sobre todo para tesis profesionales. Algunos de los primeros estudios sobre impacto ambiental de que se tiene registro se enlistan en la siguiente Tabla.

<b>PRINCIPALES ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CUALES SE TENGA REGISTRO</b>		
<b>ESTUDIO</b>	<b>AÑO</b>	<b>PROMOVENTE</b>
<b>1.-</b> Aplicación Preliminar del método de evaluación de Impacto Ambiental ocasionado por la Planta Núcleo eléctrica	1976	Tesis profesional. Facultad de Ciencias de la UNAM. Pisanty Levy Julieta. Lic. Biólogo. 164 Paginas.

<sup>32</sup> Concil on Enviromental Qualitu, 1983. The Nacional Enviromental Policy Act, 14th. Annual Report of the Council on Enviromental Quality. U.S.A.

<sup>33</sup> Raul, L.G. Y D.C. Wooten, Enviromental Impact analysis handbook. EUA, McGraw-Hill, 1980.

de Laguna Verde.		
<b>2.-</b> Descripción física de la Cuenca Atoyac-Zahuapan y análisis de las alternativas de solución para el restablecimiento del equilibrio ecológico dentro de la misma.	1976	Tesis Profesional. Facultad de Ciencias de la UNAM
<b>3.-</b> Rescate de fauna en el embalse de Chicoasén, Chiapas. (Cañón del Sumidero)	1978	Tesis Profesional. Facultad de Ciencias de la UNAM
<b>4.-</b> Estudios de Impacto Ambiental del Distrito de Riego numero 93 de Tomatlan, Jalisco	1981-1982	Elaborado por la Subdirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>5.-</b> Manifestación de Impactos Ambientales derivados de la implementación del Proyecto aprovechamiento del Río Verde y afluentes para el establecimiento de la Cd. De Guadalajara, Jalisco.	1982	Contrato Dirección de Plantación, Subdirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>6.-</b> Evaluación de Impacto Ambiental del desarrollo urbano del "Valle de México"	1982-1983	Institucional ONU-SAHOP, Dirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología
<b>7.-</b> Manifestación de Impactos Ambientales derivados de la implementación del proyecto de riego de Costa de Chila, Nayarit	1982-1983	Contrato Dirección de Planeación, Subdirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>8.-</b> Marco de referencia Ambiental en base a las condiciones actuales de la zona de influencia del Campo Mora, Cárdenas, Tabasco	1983	Contrato PEMEX-SEDUE
<b>9.-</b> Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Agropecuario Huixtla, Chiapas	1984	Contrato Dirección de Planeación, Subdirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Agricultura y



<b>10.-</b> Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Agrícola del Distrito de Temporal Tecnicado de las Margaritas, Chiapas.	1984	Recursos Hidráulicos Contrato Subdirección de Impacto Ambiental de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
<b>11.-</b> Manifestación de los Impactos Ambientales derivados del proyecto Calcáreos de Quintana Roo	1985	Contrato Dirección de Impacto Ambiental. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología
<b>12.-</b> Manifestación Preliminar de Impacto Ambiental del Proyecto Calica en Quintana Roo	1986	Contrato Gobierno Estatal- SEDUE
<b>13.-</b> Metodologías para los análisis de Impactos Ambientales, en "Impacto Ambiental. Una importante aplicación en Ecología."	1979	Pérez Gil, Salcido. R.G. Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias de la UNAM
<b>14.-</b> Introducción a las técnicas de análisis de Impacto Ambiental	1981	Pérez Contreras, J.R. Manual del Curso de Impacto Ambiental editado por la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Con seguridad, además de estos trabajos se realizaron otros en diversas instituciones educativas y de investigación del país o dentro de la propia administración pública federal.

Los estudios de impacto ambiental, se plantearon como una medida para planificar el desarrollo económico y social del país, así como una forma de prever los posibles impactos originados por las actividades industriales y de servicios.

## *Definición*

El Impacto Ambiental se puede definir como la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza<sup>34</sup>

De la lectura del concepto legal anterior podemos establecer que cualquier modificación de los elementos naturales que conformen el ecosistema humano, tiene repercusiones en el entorno del mismo. Así mismo establece que dichas alteraciones pueden ser voluntarias o involuntarias del hombre, tal es el caso de la acción de la naturaleza. Por lo tanto, siguiendo esta misma línea argumentativa y para los efectos del presente trabajo, la alteración al ambiente que nos interesa será la que ocasiona el hombre, pues solo esa provocara consecuencias jurídicas imputables en este caso en la materia administrativa.

El impacto ambiental como tal, puede ser negativo o benéfico, según sea el caso. Existe el erróneo y generalizado concepto que el medio ambiente, o mejor dicho el cuidado al medio ambiente se ciñe o circunscribe a la protección a la flora únicamente (Cuidado de los árboles). Nada mas erróneo que lo anterior, pues como podemos ver, pueden existir alteraciones al ambiente, que resulten benéficas para un ecosistema. La Regeneración de suelos contaminados, la reforestación de zonas áridas o alteradas, el desarrollo de un proyecto eco turístico que derrame riqueza económica a la población del área de influencia, son solo algunos ejemplos de alteraciones positivas al ambiente.

Entendido lo anterior, resulta importante determinar o conceptualizar la manera en como la autoridad administrativa determinara cual será el tipo de impacto Ambiental que una obra o actividad tendrá al ambiente en un sistema humano determinado. Dicha determinación o facultad la delega el estado a los particulares, convirtiendo a la

---

<sup>34</sup> Artículo 3 fracción XIX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la encargada de regular dicha situación convirtiéndose en un órgano estatal de buena fe, al permitir que sean los particulares quienes manifiesten mediante un documento (Manifestación de Impacto Ambiental) el impacto ambiental que ha de causar con su obra o actividad según sea el caso y ellos mismos autodeterminen la forma de atenuar los impactos ambientales negativos con medidas de mitigación y compensación.

El documento mediante el cual los particulares pondrán en conocimiento de la autoridad su situación ambiental se denomina Manifiesto de Impacto Ambiental. El Manifiesto o Manifestación de Impacto Ambiental es el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;<sup>35</sup>

La Presentación de dicho manifiesto tiene su fundamento legal en el artículo 30 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que a la letra dice:

**ARTICULO 30.-** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás

---

<sup>35</sup> Artículo XX de la Ley op. cit.

necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Así mismo el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, dice al respecto:

**ARTICULO 9.-** Los promoventes deberán presentar ante la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, en la modalidad que corresponda, para que ésta realice la evaluación del proyecto de la obra o actividad respecto de la que se solicita autorización.

La Información que contenga la manifestación de impacto ambiental deberá referirse a circunstancias ambientales relevantes vinculadas con la realización del proyecto.

La Secretaría proporcionará a los promoventes guías para facilitar la presentación y entrega de la manifestación de impacto ambiental de acuerdo al tipo de obra o actividad que se pretenda llevar a cabo. La Secretaría publicará dichas guías en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica.

Así pues, después de lo anotado líneas atrás podemos concluir que:

**A)** El Impacto Ambiental que nos interesa en el presente trabajo será el que sea ocasionado voluntaria o involuntariamente por el hombre, que es el único ente imputable de obligaciones; que dicho Impacto Ambiental, puede ser positivo o negativo, según sea el caso,

**B)** Que en dicho impacto Ambiental ocasionado el estado permite a los particulares (también llamados promoventes) manifestarlo y el estado tiene el carácter de institución regulatoria de las actividades del hombre, siendo esta una institución de buena fe;

**C)** Que la manera de informar a la autoridad de obras o actividades que pudiesen causar una alteración o impacto ambiental al entorno es a través de la Manifestación de Impacto Ambiental.

## **2.3 PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL ( PEIA )**

### *Introducción*

La evaluación del impacto ambiental es uno de los instrumentos de la política ambiental con aplicación específica e incidencia directa en las actividades productivas, que permite plantear opciones de desarrollo que sean compatibles con la preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. A lo largo de las dos últimas décadas ha logrado constituirse en una de las herramientas esenciales para prevenir, mitigar y restaurar los daños al medio ambiente y a los recursos renovables del país y ha evolucionado con el propósito de garantizar un enfoque preventivo que ofrezca certeza pública acerca de la viabilidad ambiental de diversos proyectos de desarrollo.

La evaluación del impacto ambiental tiene sus bases jurídicas en las disposiciones que al respecto establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual considera como instrumentos de la política ambiental a los siguientes:

- Planeación ambiental.
- Ordenamiento ecológico del territorio.
- Instrumentos económicos.
- Regulación ambiental de los asentamientos humanos.
- Evaluación del impacto ambiental.
- Normas oficiales mexicanas en materia ambiental.
- Autorregulación y auditorías ambientales.
- Investigación y educación ecológicas.

Así pues, tenemos que la evaluación del impacto ambiental, es un instrumento de la política ambiental destinado a regular la ejecución

de obras o actividades para evitar o reducir sus efectos negativos en el ambiente y en la salud humana.

La evaluación del impacto ambiental está dirigida a efectuar análisis detallados de diversos proyectos de desarrollo y del sitio donde se pretenden realizar, con el propósito de identificar y cuantificar los impactos ambientales que puede ocasionar su ejecución. De esta manera es posible establecer la factibilidad ambiental del proyecto (análisis costo-beneficio ambiental) y, en su caso, determinar las condiciones para su ejecución y las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales que será necesario tomar para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Entre las principales características del Procedimiento de evaluación de impacto ambiental, están las siguientes, y las explicamos:

**I.- Es un instrumento que tiene un carácter preventivo.** El procedimiento de evaluación del Impacto Ambiental, tiene un carácter preventivo, pues de la interpretación lógica del artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se desprende que quien pretenda llevar cualquiera de las actividades que reseña el propio numeral deberá previamente contar con “una autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría” (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales). A continuación transcribo el artículo de referencia:

**ARTICULO 28.-** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el

ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo algunas de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

Y esto es así, puesto que el principal objeto de dicha evaluación es prever los impactos o cambios significativos de las obras o actividades a realizar para que sea el estado quien tenga la potestad de autorizar o negar dicho proyecto previo estudio y análisis de la información del mismo. Por lo que si una obra o actividad de las que señala en propio numeral en cualquiera de sus trece fracciones, comienza sus actividades sin contar previamente con dicha autorización, se encuentra incurriendo en una falta administrativa, sin perjuicio de que su acción este incurriendo en sanciones civiles o penales. El criterio actual de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en tratándose de obras que ya han iniciado actividades y son puestas a su consideración para su evaluación y dictaminación correspondiente es rechazar el proyecto y negar la autorización con fundamento en el artículo 35 fracción III, inciso a de la Ley General del equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, toda vez que contraviene el propio 28 de la Ley al no tener precisamente ese carácter de preventivo el proyecto puesto a consideración de la Secretaria y que por el avance del mismo sea innecesaria al implementación de medidas preventivas pues ya se realizó el daño ambiental, y lo que procederá en su caso será la realización de acciones tendientes a reparar al daño mas que a prevenirlo.



**II.- Se aplica en obras o actividades humanas.** Al ser el presente procedimiento de evaluación de Impacto Ambiental, derivado de un Instrumento jurídico de características generales, obligatorias, abstractas y coercitivas, dicho procedimiento prevé en caso de incumplimientos sanciones a los particulares o en general a la persona moral o física generadora del hecho infractor, Por tanto en tratándose de actos de la naturaleza al ser estos de carácter incierto, es prácticamente imposible tener un carácter de preventivo sobre los mismos, máxime que no habría un centro de imputación normativa, es decir a quien infraccionar por la alteración al ambiente por consecuencia de un acontecimiento natural.

**III.- Su objetivo es prevenir los efectos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente que pudieran derivarse del desarrollo de una obra o actividad.** Derivado de la lectura de esta característica, podemos notar, que los bienes jurídicos tutelados por dicho procedimiento son dos: La Salud humana y el Medio ambiente. Así pues es a través de dicho procedimiento que se deberá estudiar las obras o actividades a realizarse para que en caso de existir efectos negativos sobre estos bienes jurídicos tutelados, puedan ser mínimos o sean compensados con medidas de mitigación que atenúen dichas alteraciones. Ahí es donde viene la importancia del carácter preventivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, para que la Secretaria pueda tomar cartas en el asunto y establezca de manera previa lineamientos y condicionantes que garanticen el equilibrio ecológico y la salud humana.

**IV.- Basa su efectividad en un análisis prospectivo-predictivo.**

La eficacia de dicho procedimiento técnico-jurídico-científico y multidisciplinario tiene sustento en técnicas generalmente aceptadas en la comunidad científica mundial, al sustentarse en análisis que partiendo del principio de la prospección esto es del estudio de lo conocido y general llega a lo particular, pues obligatoriamente requiere que se haga un análisis completo de las condiciones

ambientales del lugar que se va alterar, sus elementos para que en base a esa información se pueda llegar a un escenario futuro (después de la obra o actividad) y que de ahí podamos establecer las consideraciones y acciones a realizar.

**V.- Establece regulaciones a las obras o actividades sujetas a evaluación.** Al estar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental contenido en una norma jurídica que tiene el carácter de coercitiva y obligatoria, permite que el estado a través de la Secretaria pueda someter a las obras sean públicas o privadas a regulaciones o restricciones para atenuar los impactos ambientales ocasionados al entorno o a la salud humana. Este principio o característica es muy importante pues de nada serviría dicho procedimiento si no tuviese ese carácter de coercitividad. Es mas prácticamente es obligatorio establecer límites o regulaciones a todas las actividades humanas que alteren el ecosistema, para que dichas obras sean compatibles con todas las variables ambientales. Es importante mencionar que la regulación de dichas obras y/o actividades a través de la autorización en materia de impacto ambiental, solamente pueden referirse a aspectos ambientales de las mismas y nunca pueden ir más allá en sus restricciones.<sup>36</sup>

**VI.- Es un procedimiento integrador de diversas disciplinas científicas.** Todo el proceso de evaluación de una obra o actividad que pudiese causar una alteración al ambiente o a la salud humana, es un proceso complejo. Desde el momento en que se elabora un Manifiesto de Impacto Ambiental, el cual si bien es cierto se elabora bajo guías que facilitan su presentación y toda vez que la propia legislación permite que sea “cualquier persona capacitada en estos temas” la que lo presente, obliga a establecer e incorporar en el

---

<sup>36</sup> Lo anterior con fundamento en el artículo 35 ultimo párrafo de la Ley General del Equilibrio ecológico y Protección al Ambiente que establece “...La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate...”

mismo técnicas científicas que identifiquen y caractericen el impacto ambiental. Así mismo desde la recepción del mismo en la Secretaría, comienza un procedimiento administrativo en el que participan diferentes ramas de la ciencia, tal es el caso de los arquitectos e ingenieros que verifican que dicho proyecto se adecue a las normas vigentes en materia de desarrollo urbano y la vinculación del proyecto con dichas normas, los ecólogos, biólogos e ingenieros ambientales, que evalúan el impacto ambiental puesto a su consideración y califican las medidas prevención y mitigación propuestas en el documento, los abogados que se avocan al estudio de los lineamientos legales en los cuales fue presentado y que con la información técnica que sustenta el asunto realizan la resolución en materia de impacto ambiental la cual puede autorizar de manera lisa y llana el proyecto, autorizarlo de manera condicionada o negar el mismo cumpliendo con los requisitos de fundamentación y motivación correspondientes.

Aunque este instrumento de la política ambiental es relativamente nuevo, con el tiempo ha sufrido modificaciones de índole técnica, administrativa, jurídica y conceptual. También ha ido cambiando en forma sustancial su importancia dentro del esquema general de protección de los recursos naturales de México, lo cual se refleja en la estructura de los organismos que han sido responsables de aplicarlo. En la actualidad, la Dirección de Impacto Ambiental adscrita a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales es la dependencia de la administración pública federal responsable de la ejecución de la evaluación del impacto ambiental.

Es necesario destacar que este instrumento no funciona de manera aislada. Por el contrario, está sujeto a las disposiciones que se derivan de la LGEEPA a través de otros instrumentos de la política ambiental, como pueden ser la planeación ambiental, el

ordenamiento ecológico del territorio o las normas oficiales mexicanas en materia ambiental.

### *La definición del concepto*

Es necesario llegar a un concepto de evaluación de impacto ambiental uniforme para poder distinguirlo de otras figuras que se le asemejen. Por tanto, una primera aproximación al concepto del mismo, sería el que la define como “... *la determinación previa que, con miras a lograr un desarrollo adecuado y sostenible, se hace de los efectos que una actividad dada que se ha planeado realizar podría tener sobre el medio ambiente, cuando por su alcance, naturaleza y ubicación dicha actividad puede afectarlo considerablemente...*”<sup>37</sup>

Así también en una definición mas jurídica del concepto antes de la inclusión de la definición en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, tenemos quien afirma que el procedimiento de evaluación del Impacto Ambiental es “...*El procedimiento que tiene por objeto evitar o mitigar la generación de efectos ambientales indeseables que serian la consecuencia de obras o actividades humanas, mediante la estimación previa de las modificaciones de ambiente que traerían consigo tales obras o actividades...*”<sup>38</sup>

Ya de manera particular y bajo el amparo de las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dicho ordenamiento legal define en su artículo 3º, fracción XIX al impacto ambiental como la “modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza”. Además, señala que el desequilibrio ecológico es “la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el

---

<sup>37</sup> El anterior concepto se desprende de la decisión 14/25 del Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (1987) Principio 1, nota 1, párrafo inicial de dicho documento.

<sup>38</sup> Brañes, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. 1ra Edición. México. FC, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Pagina 180

ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos”. Indica, asimismo, en su fracción XX que la Manifestación de Impacto Ambiental ( MIA ) es “...*El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo...*”

Por lo que teniendo claros los anteriores conceptos, la misma Ley General con respecto al Procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la define en su artículo 28 como “...*el procedimiento a través del cual la Secretaría (de Medio Ambiente y Recursos Naturales) establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente...*”.

### *Importancia de la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión*

Los inicios de la evaluación del impacto ambiental en México como procedimiento para determinar la conveniencia ambiental de realizar una obra o actividad se remontan a principios de la década de los años ochenta. Sin embargo, se puede afirmar que antes de 1988 la importancia de este instrumento de gestión fue marginal, lo que se reflejó en el número de proyectos sujetos a este tipo de evaluación en la Dirección de Impacto Ambiental, que apenas rebasó los 100.

El arranque formal del procedimiento de evaluación del impacto ambiental en México se registró en 1988, año en el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente el día 28 de

enero del mismo año y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental el 7 de junio de 1988. En ambos instrumentos se precisa qué obras o actividades deben contar con la autorización en la materia antes de su ejecución. También en 1988 se dieron a conocer los instructivos para elaborar los informes preventivos, así como las manifestaciones de impacto ambiental en sus modalidades general, intermedia y específica. De esta manera, no sólo se aclaró qué proyectos tenían que someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, sino que también se indicó en forma clara y precisa la información que se debía presentar para el proceso de evaluación. El fortalecimiento de los marcos técnico y jurídico y el creciente interés social, académico y político en los temas ambientales, repercutieron de inmediato en el número de proyectos que ingresaron al procedimiento de evaluación.

La importancia de la evaluación del impacto ambiental no sólo se refleja en el número de proyectos atendidos, sino también en el tipo de obras que se someten a este proceso de regulación. A través de este instrumento ha sido posible evitar o mitigar los impactos ambientales que ocasiona la ejecución de proyectos que podrían llegar a tener repercusiones graves sobre el ambiente, como la construcción de autopistas, presas, complejos turísticos, obras del sector energético, etcétera. Además, durante el proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental se ha logrado identificar los efectos adversos que tiene cada tipo de obra o actividad, así como las medidas que se requieren para prevenirlos o mitigarlos.

El procedimiento de evaluación del impacto ambiental también brindó por primera vez la oportunidad de proteger efectivamente al ambiente, al ofrecer la información suficiente para estar en condiciones de tomar la decisión de rechazar proyectos cuyo costo ambiental podría ser demasiado alto. Tal fue el caso del proyecto carretero Sayula-Ocozocuautila, que pretendía cruzar por la zona de

68

los Chimalapas; los proyectos turísticos Careyitos y Punta Farallón, en la costa de Jalisco; el proyecto urbano-turístico El Soldado de Cortés, en Sonora; el proyecto ferroviario Ajusco-Chichinautzin, y el proyecto carretero Contadero-Luís Cabrera, ambos en el Distrito Federal. Los promotores de estos proyectos pretendían ubicarlos en sitios que son muy ricos en especies de flora y fauna silvestres o que contienen ecosistemas en buen estado, de cuya conservación depende la subsistencia de otras especies e incluso la calidad de vida de la población.

### *Alcances*

Hasta 1996, el artículo 28 de la LGEEPA señalaba:

“La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les impongan una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes.”

De acuerdo con lo estipulado por ese artículo, el procedimiento de evaluación del impacto ambiental tendría un carácter preventivo y debería aplicarse a obras o actividades bien definidos. Estas características delineaban varios de los alcances de este mecanismo, que se mencionan a continuación:

**1. Este procedimiento se debía aplicar a proyectos bien definidos y en un sitio específico.** Sólo en este caso sería posible

determinar qué desequilibrios ecológicos causaría su desarrollo y

69

prever si rebasaría o no los límites impuestos por la normatividad ambiental vigente. Más aún, el evaluador debía conocer muy bien las características del proyecto que se sometía a evaluación y del sitio donde se desarrollaría pues, de acuerdo con la Ley, al emitirse la autorización se señalaban las condiciones a las cuales quedaría sujeta su realización.

**2. El someter a evaluación del impacto ambiental un proyecto bien definido en forma previa a su construcción también abrió la posibilidad de que desde su concepción se tomara en cuenta el componente ambiental.**

Éste fue un avance definitivo hacia la protección del ambiente, pues fomentó una planeación detallada de los proyectos desde sus primeras etapas de desarrollo. Dentro de este proceso de planeación, y como una parte fundamental del desarrollo del proyecto, se empezó a incluir la identificación de las acciones que podrían tener mayor impacto en el ambiente (incluyendo la selección del sitio del proyecto), así como de las medidas requeridas para prevenir o mitigar los impactos que se pudieran ocasionar. En una etapa posterior, la planeación anticipada incluyó la realización de ejercicios previos con el objeto de ajustar el proyecto a las condiciones naturales del sitio en donde se pretendía ubicar. Esto permitía un mayor control sobre el tipo y la magnitud de los impactos que se generaran en las distintas etapas de desarrollo del proyecto.

**3. El considerar las restricciones de tipo ambiental desde la concepción del proyecto también ha tenido repercusiones en los métodos constructivos.**

Ha promovido el uso de métodos en los que se minimizan las áreas de desmonte y despilme, el movimiento de materiales, la dispersión de contaminantes, la obstrucción de cauces y cuerpos de agua, y la modificación del drenaje natural, entre otros.



**4. La sujeción de las autorizaciones al cumplimiento de condicionantes en la materia y a lo señalado en las normas técnicas ecológicas también ha estimulado, de manera indirecta, el desarrollo tecnológico.**

En una primera etapa, los esfuerzos se concentraron en buscar y/o desarrollar la tecnología apropiada para cumplir con lo señalado en las normas técnicas ecológicas referentes a las descargas de aguas residuales, las emisiones a la atmósfera y a la disposición de residuos, incluidos los peligrosos. Posteriormente, la búsqueda se ha extendido a otros campos, como el control de la erosión, la estabilización de taludes, la restauración de sitios impactados (incluidas las áreas contaminadas), el cuidado de las corrientes hídricas superficiales y subterráneas, y el rescate y/o propagación de especies de la flora y fauna silvestres, entre las que se cuentan las que están bajo régimen de protección legal.

**5. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental no terminaba con la expedición de la autorización correspondiente.**

De acuerdo con lo que establecía el artículo 23 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental, la SEDUE tendría la facultad de evaluar nuevamente el proyecto en caso de que llegaran a presentarse causas de impacto ambiental no previstas en las manifestaciones presentadas por los interesados.

Para estar en posibilidades de realizar esta función, se crearon dos mecanismos complementarios. El primero se denominó Seguimiento de Condicionantes y durante la mayor parte del periodo 1988-1994 estuvo a cargo del personal que efectuaba la evaluación del proyecto en materia de impacto ambiental. Posteriormente, esta función quedó bajo la responsabilidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

En sus inicios, a través de este mecanismo se solicitaba al promovente información puntual sobre aspectos relevantes de la

obra, señalando fechas límite para exhibir tal información. Más adelante se solicitó la presentación de informes periódicos del cumplimiento de los términos y las condicionantes a las que había quedado sujeta la autorización del proyecto, los cuales debían incluir apoyo fotográfico o de videocintas en donde se constataran los trabajos realizados. A través de estos informes, la autoridad estaba en posibilidad de supervisar a distancia que no se presentara la condición señalada en el artículo 23 antes aludido. Además, permitía verificar que los trabajos se ejecutaban en estricto apego a las medidas de prevención, mitigación o compensación señaladas en la Manifestación de Impacto Ambiental correspondiente, así como las impuestas por la autoridad competente.

El segundo mecanismo fue la sujeción de proyectos que pudieran ocasionar desequilibrios ecológicos graves, a la realización de monitoreos ambientales. Éste es un mecanismo de autorregulación, en el cual las empresas deben realizar mediciones periódicas de diversos parámetros señalados por la autoridad ambiental, con el objeto de verificar que el desarrollo de las actividades del proyecto no esté ocasionando la contaminación del ambiente o pueda ser el origen de causas de impacto ambiental no previstas. Éste ha sido otro avance importante en la protección del medio ambiente, pues ahora las empresas más contaminantes o que causan mayores impactos en el ambiente son las encargadas de verificar que sus actividades no pongan en riesgo el equilibrio ecológico del lugar. Además, a través de este mecanismo las empresas cuentan con la información necesaria para corroborar que no están dañando el ambiente o, en su caso, realizar las medidas correctivas requeridas, previa consulta con las autoridades ambientales competentes. La información generada puede servir, incluso, para deslindar responsabilidades, pues se conoce con cierta exactitud el grado de modificación que ejerce la empresa sobre el ambiente, sea por el volumen de las emisiones que se liberan a la atmósfera o por la cantidad y calidad del agua que se descarga, entre otros factores.

Cabe señalar que estos mecanismos nunca han sido evaluados para conocer su efectividad real.

**6. La evaluación del impacto ambiental también ha contribuido a despertar la conciencia y a promover la defensa del ambiente.**

Entre los cambios más importantes destacan:

- La valoración de los recursos naturales. La identificación, diseño y ejecución de las medidas de prevención, mitigación y/o compensación requeridas para proteger los recursos naturales tiene un costo económico asociado. Esto ha motivado la reflexión de los promoventes, quienes han ido mostrando mayor receptividad en torno al hecho de que cada recurso natural tiene asignado un valor económico, aunque éste provenga del dinero que se tiene que desembolsar para protegerlo o, en su caso, restituirlo.
- La comprensión de que es mejor prevenir que corregir. Con frecuencia, los costos asociados a medidas correctivas son mayores que los costos asociados a medidas preventivas. De esta manera, cada vez son más los promoventes que orientan sus esfuerzos a encontrar las medidas necesarias para prevenir los impactos que podría ocasionar el desarrollo de su proyecto.
- La incorporación de las variables ambientales a partir de las etapas tempranas de planeación del proyecto, como estudios de prefactibilidad, elección de tecnología, selección de sitio, etcétera. Esto permite identificar las obras y acciones que pueden causar impactos ambientales, así como los elementos ambientales frágiles o vulnerables en el sitio. También aporta elementos de juicio para elegir las opciones más convenientes para prevenir, mitigar y/o compensar los posibles daños al ambiente.
- El mayor interés en conocer los recursos naturales del país. En sus inicios, éste nació de la necesidad de ubicar el proyecto en un sitio que no poseyera características que pudieran impedir su autorización en materia de impacto ambiental. Ello significó que los promoventes se interesaran en temas referentes a ecosistemas frágiles, zonas con alta concentración de endemismos, especies

bajo régimen de protección, calidad paisajística, etcétera. Sin embargo, con el paso del tiempo cada vez más promoventes están convencidos de la importancia de proteger los recursos naturales. Incluso, algunos de ellos promueven la protección del ambiente dentro de sus predios y asignan porciones de terreno que permanecerán en condiciones naturales.

**7. Finalmente, como un beneficio adicional, la evaluación del impacto ambiental ha promovido un conocimiento más profundo de los recursos naturales nacionales.**

Entre los alcances propuestos para una Manifestación de Impacto Ambiental se solicita la descripción del medio físico y biológico en donde se pretende desarrollar el proyecto, así como en su área de influencia. Para desarrollar este apartado es necesario contar con información fidedigna de las características físicas y biológicas del lugar. Por lo tanto, cuando no existe este tipo de información o no está actualizada, es necesario realizar estudios específicos del área en el tema correspondiente (climatología, geología, geomorfología, edafología, hidrología, botánica o zoología).

En varios casos, durante este proceso se ha generado información de excelente calidad que contribuye a lograr una mejor comprensión sobre los recursos naturales con que cuenta el país. Aunque no forman parte de los alcances previstos para el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, este instrumento también ha servido para canalizar parte de los esfuerzos que se realizaban en forma dispersa con el objeto de proteger el ambiente. En la práctica, varias empresas proponen la donación de recursos para promover la protección del ambiente, porque consideran que esta acción puede funcionar como una medida de mitigación y/o compensación efectiva. Incluso algunas empresas proponen esta medida tan sólo para mejorar su imagen ante el público. Por lo tanto, como parte del proceso de evaluación se incluyó la búsqueda de los mecanismos que permitieran la canalización de esos recursos hacia proyectos

activos que fueran considerados como prioritarios para la Federación. Esto, en parte, evitó la ejecución de acciones dispersas, que aunque bien intencionadas, poco podían contribuir a la protección del ambiente, sobre todo por la falta de continuidad en los trabajos. En este mismo sentido, a través de las resoluciones en materia de impacto ambiental también se han promovido cambios en actividades con beneficio ambiental que se realizaban en forma cotidiana, pero que estaban mal encauzadas. Un ejemplo de ello era la ejecución de trabajos de reforestación u ornamentación en donde se empleaban especies exóticas en lugar de especies nativas.

### *Limitaciones*

Entre los problemas más frecuentes que limitaron los alcances del Procedimiento de la a evaluación del impacto ambiental como instrumento de regulación en el periodo inicial comprendido en 1988-1994, destacan:

**1. La falta de comprensión sobre el carácter preventivo del procedimiento.** Entre 1988 y 1994 ingresaron 848 proyectos con algún grado de avance de obras, que evidentemente no contaban con autorizaciones en materia de impacto ambiental, lo que representa 21.2% del total para ese lapso. Es decir, uno de cada cinco proyectos ingresaba con avance de obras. En parte, esta cifra refleja el concepto inicial que los promoventes tenían del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, al cual consideraban tan sólo como un trámite más que se debía realizar.

Cuando la PROFEPA entró en funciones para sancionar aquellos proyectos que no habían obtenido en forma previa la autorización en la materia, los promoventes percibieron la importancia de obtener a tiempo la autorización respectiva. No obstante, persistía la idea de que sólo se trataba de un trámite y, por lo tanto, con frecuencia se presentaba la manifestación pocos días antes de la fecha

programada para iniciar los trabajos de construcción del proyecto. El resultado final era una presión excesiva por parte de los promoventes con el objeto de que se resolvieran sus proyectos en unos cuantos días.

## **2. La falta de un procedimiento definido para resolver proyectos**

**con avance de obras.** El marco jurídico de este instrumento de la política ecológica sólo indicaba que la autorización en materia de impacto ambiental se debía obtener en forma previa a la realización de una obra. Sin embargo, no establecía qué procedimiento se debía realizar cuando ingresaba para evaluación un proyecto que ya había iniciado sus trabajos de construcción. Por lo tanto, en primer término fue necesario desarrollar los mecanismos que permitieran regularizar estos proyectos en materia de impacto ambiental. En varios de los casos, los mecanismos desarrollados significaron evaluar dos veces el mismo proyecto; primero, a través de la Manifestación de Impacto Ambiental correspondiente y después, cuando se detectaba y evaluaba el grado de avance de las obras, a través del Diagnóstico Ambiental de Daños, mediante el cual se detectaban las medidas correctivas que era necesario ejecutar para revertir los daños ocasionados al ambiente.

## **3. La imposibilidad de resolver los informes preventivos.**

En este periodo, uno de los documentos para realizar la evaluación preliminar del impacto ambiental era el Informe Preventivo. De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental, el Informe Preventivo se presentaba cuando el promovente consideraba que el impacto ambiental de su obra no causaría desequilibrio ecológico ni rebasaría los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente. El mismo artículo indicaba que una vez analizado el Informe Preventivo, la Secretaría comunicaría al interesado si procedía o no la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental, y le

señalaría la modalidad, además de indicar las normas técnicas ecológicas aplicables a la obra o actividad de que se tratase.

Por lo tanto, a través del Informe Preventivo la autoridad ambiental sólo podía decidir si un proyecto ingresaba o no al procedimiento “formal” de evaluación, a través de la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental. El resultado fue la carencia de un instrumento que permitiera evaluar en forma expedita proyectos sencillos, que si bien generarían impactos ambientales adversos, éstos serían pocos en número y de fácil prevención y/o mitigación. En esta situación, a este tipo de proyectos se les solicitaba la presentación de una Manifestación, lo cual aumentaba significativamente la carga de trabajo de la autoridad ambiental.

**4. La dificultad para definir competencias al momento de decidir si un proyecto debía ingresar al procedimiento de evaluación del impacto ambiental en el ámbito federal.** En parte, este problema era resultado de la poca experiencia del personal encargado de realizar la evaluación de los proyectos. Sin embargo, el problema también tenía su origen en la manera como se definieron los tipos de proyectos que deberían someterse a evaluación en el ámbito federal. Así, en la práctica fue difícil establecer qué proyectos de la obra pública federal debían obtener la autorización en la materia.

**5. La falta de madurez de otros instrumentos de la política ambiental.** Este punto se desarrolla con detalle en el apartado siguiente. Por lo tanto, aquí sólo se asienta que el procedimiento de evaluación del impacto ambiental se vinculaba directamente con otros instrumentos de la política ecológica, los cuales se encontraban en sus primeras etapas de desarrollo.

## 2.4 Campo de aplicación de la evaluación del impacto ambiental. Competencia federal, estatal y municipal

La facultad de la Evaluación del Impacto Ambiental, es una facultad del estado, a través de la Federación, toda vez que la regula la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Así el artículo 28 del ordenamiento señalado enumera en forma de “lista” el tipo de obras y/o actividades que deberán someterse a dicha evaluación previo el inicio de sus actividades constructivas, según sea el caso. Al respecto el fundamento jurídico de dichas afirmaciones encuentra sustento en el siguiente artículo el cual se transcribe para mayor abundamiento:

**ARTICULO 5o.-** Son facultades de la Federación:

**X.-** La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

En México existe el sistema de concurrencia por parte de los tres niveles de gobierno que permite en la esfera jurídica de su competencia conocer a dichos gobiernos sobre un mismo tema, de manera ordenada y sistemática.

Así pues, es el Congreso de la Unión, el órgano estatal encargado de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados y municipios en materia de Impacto Ambiental.



## DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

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;

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

Es en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece dicha concurrencia que habla el diverso 73 fracción XXIX-G de la Carta Magna, al detallar en forma de lista los temas que serán competencia exclusiva de la Federación.

**ARTICULO 10.-** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

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

Así el artículo 28 de la mencionada Ley General establece todos y cada uno de los temas en los cuales es competente la Federación para conocer en materia de Impacto Ambiental, pues dicho numeral indica a continuación:

#### **Evaluación del Impacto Ambiental**

**ARTICULO 28.-** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I.-** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;
- II.-** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III.-** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV.-** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;
- V.-** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VI.-** Plantaciones forestales;
- VII.-** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII.-** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- IX.-** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X.-** Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI.-** Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII.-** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

**XIII.-** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la

Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

### **LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE**

Es importante mencionar que México adoptó dicho sistema de listas derivado del modelo europeo que acota las facultades de la Federación para especificar a través de una lista las obras y/o actividades sujetas a ser evaluadas a través del presente procedimiento. Aun mas, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, detalla a fondo el campo de aplicación del Procedimiento de evaluación de impacto ambiental al desglosar de manera muy específica a través del artículo 5 las obras y/o actividades que requieran autorización previa en materia de impacto ambiental y detallar todas las fracciones del diverso 28 de la Ley General. Por la importancia del mismo resulta trascendente su transcripción textual la cual apunta como sigue:

#### **DE LAS OBRAS O ACTIVIDADES QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL Y DE LAS EXCEPCIONES**

**ARTÍCULO 5.-** Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades,

requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

**A) HIDRAULICAS:**

I. Presas de almacenamiento, derivadoras y de control de avenidas con capacidad mayor de 1 millón de metros cúbicos, jagüeyes y otras obras para la captación de aguas pluviales, canales y cárcamos de bombeo, con excepción de aquellas que se ubiquen fuera de ecosistemas frágiles, Áreas Naturales Protegidas y regiones consideradas prioritarias por su biodiversidad y no impliquen la inundación o remoción de vegetación arbórea o de asentamientos humanos, la afectación del hábitat de especies incluidas en alguna categoría de protección, el desabasto de agua a las comunidades aledañas, o la limitación al libre tránsito de poblaciones naturales, locales o migratorias;

II. Unidades hidroagrícolas o de temporal tecnificado mayores de 100 hectáreas;

III. Proyectos de construcción de muelles, canales, escolleras, espigones, bordos, dársenas, represas, rompeolas, malecones, diques, varaderos y muros de contención de aguas nacionales, con excepción de los bordos de represamiento del agua con fines de abrevadero para el ganado, autoconsumo y riego local que no rebase 100 hectáreas;

IV. Obras de conducción para el abastecimiento de agua nacional que rebasen los 10 kilómetros de longitud, que tengan un gasto de más de

quince litros por segundo y cuyo diámetro de conducción exceda de 15 centímetros;

V. Sistemas de abastecimiento múltiple de agua con diámetros de conducción de más de 25 centímetros y una longitud mayor a 100 kilómetros;

VI. Plantas para el tratamiento de aguas residuales que descarguen líquidos o lodos en cuerpos receptores que constituyan bienes nacionales;

VII. Depósito o relleno con materiales para ganar terreno al mar o a otros cuerpos de aguas nacionales;

VIII. Drenaje y desecación de cuerpos de aguas nacionales;

IX. Modificación o entubamiento de cauces de corrientes permanentes de aguas nacionales;

X. Obras de dragado de cuerpos de agua nacionales;

XI. Plantas potabilizadoras para el abasto de redes de suministro a comunidades, cuando esté prevista la realización de actividades altamente riesgosas;

XII. Plantas desaladoras;

XIII. Apertura de zonas de tiro en cuerpos de aguas nacionales para desechar producto de dragado o cualquier otro material, y

XIV. Apertura de bocas de intercomunicación lagunar marítimas.

## **B) VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN:**

Construcción de carreteras, autopistas, puentes o túneles federales vehiculares o ferroviarios; puertos, vías férreas, aeropuertos, helipuertos,

aeródromos e infraestructura mayor para telecomunicaciones que afecten áreas naturales protegidas o con vegetación forestal, selvas, vegetación de zonas áridas, ecosistemas costeros o de humedales y cuerpos de agua nacionales, con excepción de:

- a) La instalación de hilos, cables o fibra óptica para la transmisión de señales electrónicas sobre la franja que corresponde al derecho de vía, siempre que se aproveche la infraestructura existente, y
- b) Las obras de mantenimiento y rehabilitación cuando se realicen en la franja del derecho de vía correspondiente.

**C) OLEODUCTOS, GASODUCTOS, CARBODUCTOS Y POLIDUCTOS:**

Construcción de oleoductos, gasoductos, carboductos o poliductos para la conducción o distribución de hidrocarburos o materiales o sustancias consideradas peligrosas conforme a la regulación correspondiente, excepto los que se realicen en derechos de vía existentes en zonas agrícolas, ganaderas o eriales.

**D) INDUSTRIA PETROLERA:**

I. Actividades de perforación de pozos para la exploración y producción petrolera, excepto:

- a) Las que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o de eriales, siempre que éstas se localicen fuera de áreas naturales protegidas, y
- b) Las actividades de limpieza de sitios contaminados que se lleven a cabo con equipos



móviles encargados de la correcta disposición de los residuos peligrosos y que no impliquen la construcción de obra civil o hidráulica adicional a la existente;

II. Construcción e instalación de plataformas de producción petrolera en zona marina;

III. Construcción de refinerías petroleras, excepto la limpieza de sitios contaminados que se realice con equipos móviles encargados de la correcta disposición de los residuos peligrosos y que no implique la construcción de obra civil o hidráulica adicional a la existente;

IV. Construcción de centros de almacenamiento o distribución de hidrocarburos que prevean actividades altamente riesgosas;

V. Prospecciones sísmológicas marinas distintas a las que utilizan pistones neumáticos, y

VI. Prospecciones sísmológicas terrestres excepto las que utilicen vibrosismos.

#### **E) INDUSTRIA PETROQUÍMICA:**

Construcción y operación de plantas y complejos de producción petroquímica.

#### **F) INDUSTRIA QUÍMICA:**

Construcción de parques o plantas industriales para la fabricación de sustancias químicas básicas; de productos químicos orgánicos; de derivados del petróleo, carbón, hule y plásticos; de colorantes y pigmentos sintéticos; de gases industriales, de explosivos y fuegos artificiales; de materias primas para fabricar plaguicidas,

así como de productos químicos inorgánicos que manejen materiales considerados peligrosos, con excepción de:

- a) Procesos para la obtención de oxígeno, nitrógeno y argón atmosféricos;
- b) Producción de pinturas vinílicas y adhesivos de base agua;
- c) Producción de perfumes, cosméticos y similares;
- d) Producción de tintas para impresión;
  
- e) Producción de artículos de plástico y hule en plantas que no estén integradas a las instalaciones de producción de las materias primas de dichos productos, y
- f) Almacenamiento, distribución y envasado de productos químicos.

#### **G) INDUSTRIA SIDERÚRGICA:**

Plantas para la fabricación, fundición, aleación, laminado y desbaste de hierro y acero, excepto cuando el proceso de fundición no esté integrado al de siderúrgica básica.

#### **H) INDUSTRIA PAPELERA:**

Construcción de plantas para la fabricación de papel y otros productos a base de pasta de celulosa primaria o secundaria, con excepción de la fabricación de productos de papel, cartón y sus derivados cuando ésta no esté integrada a la producción de materias primas.

### **I) INDUSTRIA AZUCARERA:**

Construcción de plantas para la producción de azúcares y productos residuales de la caña, con excepción de las plantas que no estén integradas al proceso de producción de la materia prima.

### **J) INDUSTRIA DEL CEMENTO:**

Construcción de plantas para la fabricación de cemento, así como la producción de cal y yeso, cuando el proceso de producción este integrado al de la fabricación de cemento.

### **k) INDUSTRIA ELÉCTRICA:**

I. Construcción de plantas núcleo eléctricas, hidroeléctricas, carbó eléctricas, geotermoeléctricas, eoloeléctricas o termoeléctricas, convencionales, de ciclo combinado o de unidad turbogás, con excepción de las plantas de generación con una capacidad menor o igual a medio MW, utilizadas para respaldo en residencias, oficinas y unidades habitacionales;

II. Construcción de estaciones o subestaciones eléctricas de potencia o distribución;

III. Obras de transmisión y subtransmisión eléctrica, y

IV. Plantas de cogeneración y autoabastecimiento de energía eléctrica mayores a 3 MW.

Las obras a que se refieren las fracciones II a III anteriores no requerirán autorización en materia de impacto ambiental cuando pretendan ubicarse en áreas urbanas, suburbanas, de equipamiento urbano o de servicios, rurales, agropecuarias, industriales o turísticas.

**L) EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE MINERALES Y SUSTANCIAS RESERVADAS A LA FEDERACIÓN:**

I. Obras para la explotación de minerales y sustancias reservadas a la federación, así como su infraestructura de apoyo;

II. Obras de exploración, excluyendo las de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoelectrica, magnetotelúrica, de susceptibilidad magnética y densidad, así como las obras de barrenación, de zanjeo y exposición de rocas, siempre que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos o templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinares, ubicadas fuera de las áreas naturales protegidas, y

III. Beneficio de minerales y disposición final de sus residuos en presas de jales, excluyendo las plantas de beneficio que no utilicen sustancias consideradas como peligrosas y el relleno hidráulico de obras mineras subterráneas.

**M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE**

## **RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:**

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligrosos;

II. Construcción y operación de plantas para el tratamiento, reuso, reciclaje o eliminación de residuos peligrosos, con excepción de aquellas en las que la eliminación de dichos residuos se realice dentro de las instalaciones del generador, en las que las aguas residuales del proceso de separación se destinen a la planta de tratamiento del generador y en las que los lodos producto del tratamiento sean dispuestos de acuerdo con las normas jurídicas aplicables, y

III. Construcción y operación de plantas e instalaciones para el tratamiento o eliminación de residuos biológico infecciosos, con excepción de aquellas en las que la eliminación se realice en hospitales, clínicas, laboratorios o equipos móviles, a través de los métodos de desinfección o esterilización y sin que se generen emisiones a la atmósfera y aguas residuales que rebasen los límites establecidos en las disposiciones jurídicas respectivas.

## **N) APROVECHAMIENTOS FORESTALES EN SELVAS TROPICALES Y ESPECIES DE DIFÍCIL REGENERACIÓN:**

I. Aprovechamiento de especies sujetas a protección;

- II. Aprovechamiento de cualquier recurso forestal maderable y no maderable en selvas tropicales, con excepción del que realicen las comunidades asentadas en dichos ecosistemas, siempre que no se utilicen especies protegidas y tenga como propósito el autoconsumo familiar, y
- III. Cualquier aprovechamiento persistente de especies de difícil regeneración, y
- IV. Aprovechamientos forestales en áreas naturales protegidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 12, fracción IV de la Ley Forestal.

#### **Ñ) PLANTACIONES FORESTALES:**

- I. Plantaciones forestales con fines comerciales en predios cuya superficie sea mayor a 20 hectáreas, las de especies exóticas a un ecosistema determinado y las que tengan como objetivo la producción de celulosa, con excepción de la forestación con fines comerciales con especies nativas del ecosistema de que se trate en terrenos preferentemente forestales, y
- II. Reforestación o instalación de viveros con especies exóticas, híbridos o variedades transgénicas.

#### **O) CAMBIOS DE USO DEL SUELO DE ÁREAS FORESTALES, ASÍ COMO EN SELVAS Y ZONAS ÁRIDAS:**

- I. Cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, acuícolas, de desarrollo

inmobiliario, de infraestructura urbana, de vías generales de comunicación o para el establecimiento de instalaciones comerciales, industriales o de servicios en predios con vegetación forestal, con excepción de la construcción de vivienda unifamiliar y del establecimiento de instalaciones comerciales o de servicios en predios menores a 1000 metros cuadrados, cuando su construcción no implique el derribo de arbolado en una superficie mayor a 500 metros cuadrados, o la eliminación o fragmentación del hábitat de ejemplares de flora o fauna sujetos a un régimen de protección especial de conformidad con las normas oficiales mexicanas y otros instrumentos jurídicos aplicables;

II. Cambio de uso del suelo de áreas forestales a cualquier otro uso, con excepción de las actividades agropecuarias de autoconsumo familiar, que se realicen en predios con pendientes inferiores al cinco por ciento, cuando no impliquen la agregación ni el desmonte de más del veinte por ciento de la superficie total y ésta no rebase 2 hectáreas en zonas templadas y 5 en zonas áridas, y

III. Los demás cambios de uso del suelo, en terrenos o áreas con uso de suelo forestal, con excepción de la modificación de suelos agrícolas o pecuarios en forestales, agroforestales o silvopastoriles, mediante la utilización de especies nativas.

**P) PARQUES INDUSTRIALES DONDE SE PREVEA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS:**

Construcción e instalación de Parques Industriales en los que se prevea la realización de actividades altamente riesgosas, de acuerdo con el listado o clasificación establecida en el reglamento o instrumento normativo correspondiente.

**Q) DESARROLLOS INMOBILIARIOS QUE AFECTEN LOS ECOSISTEMAS COSTEROS:**

Construcción y operación de hoteles, condominios, villas, desarrollos habitacionales y urbanos, restaurantes, instalaciones de comercio y servicios en general, marinas, muelles, rompeolas, campos de golf, infraestructura turística o urbana, vías generales de comunicación, obras de restitución o recuperación de playas, o arrecifes artificiales, que afecte ecosistemas costeros, con excepción de :

- a) Las que tengan como propósito la protección, embellecimiento y ornato, mediante la utilización de especies nativas;
- b) Las actividades recreativas cuando no requieran de algún tipo de obra civil, y
- c) La construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en los ecosistemas costeros.

**R) OBRAS Y ACTIVIDADES EN HUMEDALES, MANGLARES, LAGUNAS, RÍOS, LAGOS Y**



**ESTEROS CONECTADOS CON EL MAR, ASÍ COMO EN SUS LITORALES O ZONAS FEDERALES:**

I. Cualquier tipo de obra civil, con excepción de la construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en éstos ecosistemas, y

II. Cualquier actividad que tenga fines u objetivos comerciales, con excepción de las actividades pesqueras que no se encuentran previstas en la fracción XII del artículo 28 de la Ley y que de acuerdo con la Ley de Pesca y su reglamento no requieren de la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como de las de navegación, autoconsumo o subsistencia de las comunidades asentadas en éstos ecosistemas.

**S) OBRAS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:**

Cualquier tipo de obra o instalación dentro de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, con excepción de:

a) Las actividades de autoconsumo y uso doméstico, así como las obras que no requieran autorización en materia de impacto ambiental en los términos del presente artículo, siempre que se lleven a cabo por las comunidades asentadas en el área y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, el decreto y el programa de manejo respectivos;

b) Las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia

de las áreas naturales protegidas, de conformidad con la normatividad correspondiente;

c) Las obras de infraestructura urbana y desarrollo habitacional en las zonas urbanizadas que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas, siempre que no rebasen los límites urbanos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano respectivos y no se encuentren prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables, y

d) Construcciones para casa habitación en terrenos agrícolas, ganaderos o dentro de los límites de los centros de población existentes, cuando se ubiquen en comunidades rurales.

**T) ACTIVIDADES PESQUERAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:**

I. Actividades pesqueras de altamar, ribereñas o estuarinas, con fines comerciales e industriales que utilicen artes de pesca fijas o que impliquen la captura, extracción o colecta de especies amenazadas o sujetas a protección especial, de conformidad con lo que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, y

II. Captura, extracción o colecta de especies que hayan sido declaradas por la Secretaría en peligro de extinción o en veda permanente.

**U) ACTIVIDADES ACUÍCOLAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN**

**DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:**

I. Construcción y operación de granjas, estanques o parques de producción acuícola, con excepción de la rehabilitación de la infraestructura de apoyo cuando no implique la ampliación de la superficie productiva, el incremento de la demanda de insumos, la generación de residuos peligrosos, el relleno de cuerpos de agua o la remoción de manglar, popal y otra vegetación propia de humedales, así como la vegetación riparia o marginal;

II. Producción de postlarvas, semilla o simientes, con excepción de la relativa a crías, semilla y postlarvas nativas al ecosistema en donde pretenda realizarse, cuando el abasto y descarga de aguas residuales se efectúe utilizando los servicios municipales;

III. Siembra de especies exóticas, híbridos y variedades transgénicas en ecosistemas acuáticos, en unidades de producción instaladas en cuerpos de agua, o en infraestructura acuícola situada en tierra, y

IV. Construcción o instalación de arrecifes artificiales u otros medios de modificación del hábitat para la atracción y proliferación de la vida acuática.

**V) ACTIVIDADES AGROPECUARIAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:**

Actividades agropecuarias de cualquier tipo cuando éstas impliquen el cambio de uso del suelo de áreas forestales, con excepción de:

- a) Las que tengan como finalidad el autoconsumo familiar, y
- b) Las que impliquen la utilización de las técnicas y metodologías de la agricultura orgánica.

**REGLAMENTO DE LEY GENERAL DEL  
EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION  
AL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO  
AMBIENTAL**

Por lo que para establecer la competencia de los estados y municipios en materia de Impacto Ambiental se deberá estar al principio de interpretación “contrario sensu”; es decir todas aquellas obras y/o actividades que no estén expresamente señaladas en los artículos antes transcritos, pasaran a serlo por consiguiente de los estados y los municipios, en atención a dicho principio y de conformidad con el régimen concurrente. Lo anterior de conformidad con lo que consigna el diverso artículo 7 de la LGEEPA, el cual comenta:

**ARTICULO 7o.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

**XVI.- La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley** y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de

conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO  
ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE**

**ARTICULO 35 BIS 2.-** El impacto ambiental que pudiesen ocasionar las obras o actividades no comprendidas en el artículo 28 será evaluado por las autoridades del Distrito Federal o de los Estados, con la participación de los municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente señalados en la legislación ambiental estatal. En estos casos, la evaluación de impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos, u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ella se deriven. Dichos ordenamientos proveerán lo necesario a fin de hacer compatibles la política ambiental con la de desarrollo urbano y de evitar la duplicidad innecesaria de procedimientos administrativos en la materia.

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO  
ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE**

En lo que a los municipios se refiere, quedan en la mayor de las veces excluidos de la evaluación del impacto ambiental se refiere; esto pues el principio de interpretación jurídica utilizado –*contrario sensu*- limita a dicha autoridad el cúmulo de obras y/o actividades

que puedan ser evaluadas por dichos gobiernos locales. Y es que el artículo 8 fracción XIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que:

**ARTICULO 8o.-** Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

**XIV.-** La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

De la simple lectura del numeral anterior, podemos advertir que faculta a la autoridad municipal a “participar” a evaluar en materia de impacto ambiental obras de competencia estatal cuando estas se realicen en su territorio. Así pues la participación de la que habla el artículo 8 de la Ley General mencionada, obliga a que de manera mancomunada y nunca por si sola pueda intervenir la autoridad municipal en dicho tema.

Mas aun, existe un candado mas, el cual se denomina Convenio de Coordinación entre los estados y municipios en materia de evaluación de Impacto Ambiental, el cual obliga a los municipios en caso de tener la intención de participar en la materia de Impacto Ambiental, a establecer dicho convenio de coordinación, pues sin este, seria ilegal la actuación de los Gobiernos Municipales en dicha materia. En el estado de Guerrero la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece al respecto lo siguiente:

Artículo 8.- Corresponde a los Municipios del Estado, dentro de sus respectivas jurisdicciones:

V.- La evaluación, en coordinación con el Gobierno del Estado, del impacto ambiental de obras o actividades que vayan a realizarse dentro del territorio municipal correspondiente que puedan alterar el equilibrio ecológico o el ambiente del Municipio y, en su caso, condicionar el otorgamiento de autorizaciones para uso del suelo de las licencias de construcción y de fraccionamientos, al resultado satisfactorio de dicha evaluación;

Así mismo el propio Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del estado de Guerrero, en su artículo 7, establece en forma de listado, las obras y/o actividades que pueden ser susceptibles de evaluación por parte del municipio en materia de impacto ambiental, pero también se desprende de la interpretación del mismo el tema de el convenio o acuerdo de participación para el mejor cumplimiento de las atribuciones que la propia ley le concede. A saber:

Artículo 7. - Con fundamento en el Artículo 9, de la Ley en lo que se refiere a los mecanismos de coordinación, el Gobierno del Estado y los Municipios podrán celebrar convenios o acuerdo de coordinación para el mejor cumplimiento de las atribuciones que la Ley les concede y participar de manera directa en promover Programas, aplicar Normas y vigilar las obras que se desarrollen dentro de su territorio, particularmente tratándose de las siguientes:

### **I. - Obra Pública Municipal:**

- a) Que serán todas aquellas obras que el Municipio realice con recursos propios o aquellas que se realicen con recursos Federales o Estatales y el Municipio las lleve a cabo, ya sea por administración directa o contrato.
- b) Demolición, conservación de bienes inmuebles, cuando esta pretenda llevarse a cabo en la superficie del terreno ocupada por la instalación o construcción, siempre que no sean en edificios propiedad de la Federación o el Estado.

### **II. - Obras Hidráulicas:**

- a) Pozos aislados para extracción de agua.
- b) Las que pretendan ocupar una superficie no mayor de 30 Has.
- c) Las de rehabilitación de la infraestructura existente.

### **III. - Vías Generales de Comunicación:**

- a) Caminos rurales que el Municipio realice con recursos propios o las tenga a su cargo.
- b) Pavimentación y bacheo de avenidas y calles en el área urbana y rural siempre que no sean del interés de la Federación y el Estado.

IV. - Instalación de industria, que no sea del interés de la Federación y el Estado, por no



representar peligro alguno de causar deterioro al ambiente.

V. - Desarrollos Turísticos Municipales y privados, que se asienten en predios de superficie no mayor a 10 Has., que no tengan pendientes mayores del 30% que no se asienten sobre predios densamente arbolados, que no se localicen sobre áreas naturales protegidas por la Federación del Estado.

VI. - Fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población cuya superficie no rebase las 30 Has., y sean promovidas por el Municipio o por particulares y reúnan las demás condiciones que se señalan en la fracción anterior.

VII. - Construcción de aquellas obras urbanas, cuya realización no ocasionen graves deterioros al ambiente y no estén consideradas dentro de las que interesan a la Federación y el Estado. Como clubes deportivos, centros comerciales, casas habitación, etc.

VIII. - El control de las actividades riesgosas corresponderá a los Municipios en los siguientes casos

- a) Cuando en el desarrollo de las actividades riesgosas, se generen residuos no peligrosos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de sus centros de población o sean integrados a la basura.
- b) Cuando las actividades riesgosas estén relacionada con residuos no peligrosos, generados en servicios públicos, cuya

regulación o manejo corresponda a los Municipios o se relacione con dichos eventos.

En opinión del suscrito, es correcta la limitante que establece los artículos transcritos anteriores, para que el municipio pueda participar en la evaluación del Impacto Ambiental en el sentido de que deberá previamente contar con un convenio o acuerdo de coordinación con el estado en la materia, esto con el propósito de evitar de que sea el municipio en su carácter de principal contacto con la inversión privada se torne en juez y parte al momento de dictaminar proyectos de inversión que le generen ingresos por concepto de contribuciones a las arcas municipales, pues es dicho ente –el municipio- quien en uso de las atribuciones que tiene el que autorizara la licencia de construcción y el uso de suelo del proyecto puesto a consideración, y toda vez de que no existe la cultura de la legalidad ambiental así como la falta de capacitación de los servidores públicos en el tema se puede dar el caso de no dar la importancia debida a dicho asunto y obviarlo por las razones expuestas. Más aun en el estado de Guerrero al día de hoy, no existe convenio de coordinación alguno en materia de Impacto Ambiental del estado con algún municipio en el que se establezcan las reglas delegatorias en la materia a los municipios. Así mismo existe el problema de que ante la falta de coordinación entre dichos órganos estatales, una obra pueda ser dictaminada doblemente tanto por el estado y el municipio al mismo tiempo, incurriendo en algún tipo de responsabilidad administrativa por parte de dichos órganos de estado.

### *Inicio del Procedimiento de evaluación en materia de Impacto Ambiental*

Ya hemos definido en paginas anteriores, lo que respecta a los conceptos básicos de esta materia de Derecho Ambiental, y por principio de cuentas entendemos a todo procedimiento administrativo como el “*Conjunto de tramites y formalidades que*

*preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general*".<sup>39</sup>

En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente encontramos la definición de la evaluación del impacto ambiental que *"es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente"*.<sup>40</sup>

Así mismo me permito proponer a título personal y derivado de los dos conceptos antes anotados el siguiente, que a mi punto de vista definiría el procedimiento administrativo que nos ocupa y es *"el conjunto de tramites administrativos previos a la Resolución de Impacto Ambiental tendientes a darle certeza y legalidad a las obras y/o actividades que se pretendan desarrollar en el territorio nacional que por su tamaño y características especiales pudiesen en base a estudios técnico-científicos causar una alteración negativa al medio ambiente o en su caso a la salud humana"*.

Una vez definido el término, es dable subrayar que dicho procedimiento tiene un carácter de previo o preventivo pues debe iniciarse y concluirse antes del comienzo de actividades físicas del proyecto que se ponga a su consideración. Dicho carácter o característica del mismo tiene su fundamento jurídico en los artículos 28 de la Ley y 5°, párrafo primero del reglamento de la Ley en la materia.

---

<sup>39</sup> Chávez Castillo, Raúl. Diccionario practico de Derecho. Primera Edición 2005. Ed. Porrúa. Pág. 207

<sup>40</sup> Definición textual del artículo 28 primer párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Lo anterior es importante recalcarlo puesto que derivado de la inobservancia de dicha característica o del desconocimiento de la legislación y el procedimiento aplicable en la materia, tanto de los particulares, promoventes o de los consultores jurídicos o ambientales que existen en el país, es practica común que se pongan a consideración de las delegaciones Federales de la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales de los estados, Manifestaciones de impacto ambiental que contengan proyectos que ya han iniciado sus actividades, por lo que el criterio de dichas dependencias ha sido uniforme en el sentido de negar la autorización respectiva en base a que dichas obras contravienen el carácter preventivo o previo de la evaluación, y dando aviso inmediato del inicio de obras al órgano sancionador (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) para que inicie procedimiento administrativo de sanción, conстриñendo al particular a la realización de 2 estudios mas: Un estudio para determinar el daño ambiental por cuanto hace a la superficie ya alterada o impactada por el inicio de obras y una nueva manifestación de Impacto Ambiental, por cuanto hace al mismo proyecto pero solo por cuanto respecta a el área aun sin afectar, provocando una seria de perdidas de tiempo, económicas y de inseguridad jurídica para el inversionista, que en algunas veces actúa de buena fe, por lo que en el capitulo correspondiente propondré algunas reformas a la Ley en la materia para hacer del presente procedimiento un procedimiento mas ágil y que sin desproteger al medio ambiente pueda darle seguridad jurídica a los particulares y acortar los tiempos burocráticos y administrativos.

Hecha esta aportación, procedemos a describir el procedimiento al que nos estamos refiriendo comentando que el inicio del mismo puede ser por dos vías: a) ya sea a través de la presentación de un Informe preventivo, b) ya sea a través de una Manifestación de Impacto Ambiental.

### *Informe Preventivo*

Es oportuno comentar como introducción que el Informe Preventivo como figura jurídica esencial del procedimiento de evaluación del impacto ambiental en México, no estaba contemplado originalmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sino que es hasta las modificaciones a la Ley de 1996 que le dieron un rango legal a dicho informe, y es precisamente el artículo 31 de la Ley que señala los supuestos de procedencia de dicho Informe.

El Informe preventivo es el documento mediante el cual se dan a conocer los datos generales de una obra o actividad para efectos de determinar si se encuentra en los supuestos señalados por el artículo 31 de la Ley o requiere ser evaluada a través de una manifestación de impacto ambiental;<sup>41</sup>

El objetivo de la presentación de los Informes Preventivos es el documento mediante el cual el promovente (particular) consulta a la autoridad si su obra o actividad deberá someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental o no, para que en caso negativo proceda inmediatamente a realizar la obra sin necesidad de una autorización ambiental de por medio.

Así pues los supuestos que establece el 31 de la Ley, son los siguientes:

**ARTICULO 31.-** La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando:

---

<sup>41</sup> Artículo 3 fracción XI del Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

**I.-** Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;

**II.-** Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o

**III.-** Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.

En los casos anteriores, la Secretaría, una vez analizado el informe preventivo, determinará, en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere la presentación de una manifestación de impacto ambiental en alguna de las modalidades previstas en el reglamento de la presente Ley, o si se está en alguno de los supuestos señalados.

La Secretaría publicará en su Gaceta Ecológica, el listado de los informes preventivos que le sean presentados en los términos de este artículo, los cuales estarán a disposición del público.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Desde el punto de vista personal del suscrito resulta totalmente innecesarias las fracciones II y III del artículo 31 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, toda vez de que hablan de no requiere la autorización de

Cabe mencionar que el artículo transcrito se reproduce de manera textual en el diverso 29 del Reglamento de la Ley en materia de Impacto ambiental, señalando los mismos supuestos en los que procede la presentación de un Informe Preventivo. De lo anterior confirmamos la utilidad del Informe preventivo, pues de la información que contenga el mismo, la Secretaria podrá determinar que dicha obra o actividad esta regulada por alguna Norma Oficial Mexicana o alguna otra disposición y esta no rebasa los limites establecidos en ella por lo que no será necesaria la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental, y por consiguiente no comenzara el procedimiento de Evaluación de impacto ambiental.

El procedimiento administrativo tratándose de los Informes Preventivos es el siguiente: Todo aquel promovente que considere que su obra o actividad recae en los supuestos del artículo 31 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente deberá presentar a la Secretaria un Informe Preventivo que cumpla con los requisitos de Ley,<sup>43</sup> la cual previo análisis y en un plazo no mayor a 20 días deberá notificar al particular su resolución la cual puede ser en dos sentidos:

- I. Que se encuentra en los supuestos previstos en el artículo 28 del reglamento y que, por lo tanto, puede realizar la obra o actividad en los términos propuestos, o
- II. Que se requiere la presentación de una manifestación de impacto ambiental, en alguna de sus modalidades. (Particular o regional, en su caso)

---

Impacto Ambiental en tratándose de obras ya evaluadas en su conjunto, situación totalmente lógica, por lo que resultan innecesarias dichas fracciones.

<sup>43</sup> Los cuales están establecidos en el artículo 30 del reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, así como también con fundamento en el artículo 32 del mismo reglamento en los instructivos que para tal efecto dicte la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, mismos que me permito anexar en el apartado correspondiente.

Por lo que de conformidad con esta fracción II, si la Secretaría considera de manera fundada y motivada, que el proyecto puesto a su consideración para su análisis y evaluación correspondiente requiere la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental, así lo hará saber al promovente a través de un Acuerdo administrativo.

Es importante mencionar que en este procedimiento en tratándose del Informe Preventivo, se prevé la figura de la positiva ficta en tratándose de obras y/o actividades que encuadren dentro de la fracción I del 31 de la Ley General que tratamos (es decir que se trate de actividades reguladas por normas oficiales mexicanas), una vez transcurrido el plazo de 20 días que marca el artículo 33 del Reglamento en materia de Impacto Ambiental, se entenderá que dicha obra o actividad esta autorizada en los términos que fue proyectada.

### *Manifestación de Impacto Ambiental*

Ya hemos definido en paginas anteriores el concepto de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, por lo que nos avocaremos a comentar el procedimiento que se sigue en tratándose de la evaluación del Impacto Ambiental, cuando se inicia este con la presentación de una MIA. Cuando una obra o actividad encuadre dentro de los supuestos que establece el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y específicamente en los que apunta el diverso 5 del Reglamento de la ley mencionada en materia de Impacto Ambiental, previo al inicio de las obras, deberá presentar una Manifestación de Impacto Ambiental a la Secretaría. La facultad orgánica de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de conocer sobre la evaluación en materia de Impacto Ambiental tiene sustento en atención a lo que



establece el artículo 32-BIS fracción XI de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

**ARTICULO 32-BIS: XI.-** Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica;

Actualmente las modalidades que actualmente existen de Manifestaciones de Impacto Ambiental son dos<sup>44</sup>:

**I. Regional;** Procede la presentación de esta modalidad cuando una obra o proyecto por su tamaño rebase mas de las 500 hectáreas en temas como parques industriales, proyectos acuicolas, carreteras y vías férreas o presas; conjunto de obras incluidas en un programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico; proyectos a realizarse en una región ecológica determinada; o bien en proyectos en los que se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales<sup>45</sup> que pudieran ocasionar destrucción o fragmentación de los ecosistemas.

---

<sup>44</sup> Con fundamento en el artículo 10 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

<sup>45</sup> El denominado Impacto Ambiental Acumulativo es el efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente; el Impacto sinérgico es aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente; y el llamado Impacto residual finalmente es el impacto que persiste después de la aplicación de medidas de mitigación. Los anteriores conceptos están perfectamente definidos en la legislación correspondiente, específicamente en el artículo 3 fracciones VII, VIII y X del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental.

**II. Particular;** Bajo el principio de interpretación jurídica de *contrario sensu*, todos aquellos proyectos que no encuadren en los supuestos antes señalados, procederá la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Particular.

Ya que se ha determinado la modalidad del estudio a presentar se hace entrega del mismo ante la Secretaría y esta durante el plazo no mayor a diez días contados a partir de que reciba la solicitud de la autorización y sus anexos, integrará el expediente administrativo; en ese lapso procederá a la revisión de los documentos que se anexan a la Manifestación de Impacto Ambiental para determinar si su contenido se ajusta a las disposiciones de la Ley, del presente reglamento y a las normas oficiales mexicanas aplicables.

En los casos en que la manifestación de impacto ambiental presente insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría podrá solicitar al promovente, por única vez y dentro de los cuarenta días siguientes a la integración del expediente, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la misma. En este supuesto y hasta en tanto el promovente no entregue la información adicional solicitada se suspenderá temporalmente el procedimiento de evaluación para los efectos de no incurrir en responsabilidad por parte de la Secretaría en cuanto al término legal que tiene esta para emitir una resolución administrativa. Dicha suspensión no podrá exceder de sesenta días computados a partir de que sea declarada. Transcurrido este plazo sin que la información sea entregada por el promovente, la Secretaría podrá declarar la caducidad del trámite en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es oportuno señalar que durante el procedimiento de evaluación y hasta antes de emitir la resolución correspondiente, la Secretaría podrá solicitar, en los términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la opinión técnica de alguna

dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cuando por el tipo de obra o actividad así se requiera.

Asimismo, la Secretaría podrá consultar a grupos de expertos cuando por la complejidad o especialidad de las circunstancias de ejecución y desarrollo se estime que sus opiniones pueden proveer de mejores elementos para la formulación de la resolución correspondiente; en este caso, notificará al promovente los propósitos de la consulta y le correrá traslado con una copia de las opiniones recibidas para que éste, durante el procedimiento, manifieste lo que a su derecho convenga.

También el propio reglamento de la Ley en materia de Impacto Ambiental en su artículo 25 señala que cuando se trate de obras o actividades incluidas en las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28 de la Ley que deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de conformidad con este reglamento, la Secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales o del Distrito Federal, dentro de los diez días siguientes a la integración del expediente, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, con el fin de que éstos, dentro del procedimiento de evaluación hagan las manifestaciones que consideren oportunas.

Dichas fracciones señaladas se refieren a instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros y obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

El expediente técnico administrativo que se forma por la evaluación de Impacto Ambiental del proyecto puesto a consideración de la Secretaría se conformará también en caso de que proceda por:

I. La información adicional que se genere; II. Las opiniones técnicas que se hubiesen solicitado; III. Los comentarios y observaciones que realicen los interesados en el proceso de consulta pública, así como el extracto del proyecto que durante dicho proceso se haya publicado; IV. La resolución; V. Las garantías otorgadas, y Las modificaciones al proyecto que se hubieren realizado.

Una vez evaluada la Manifestación de Impacto Ambiental, la Secretaria tiene como plazo máximo para emitir la resolución de evaluación sesenta días hábiles. Cuando por las dimensiones y complejidad de la obra o actividad se justifique, la Secretaría podrá, por una sola ocasión y de manera fundada y motivada, ampliar el plazo hasta por sesenta días más, debiendo notificar al promovente su determinación en la forma siguiente:

I. Dentro de los cuarenta días posteriores a la recepción de la solicitud de autorización, cuando no se hubiere requerido información adicional, o

II. En un plazo que no excederá de diez días contados a partir de que se presente la información adicional, en el caso de que ésta se hubiera requerido.

La resolución administrativa finalmente deberá cumplir con los requisitos de formalidad exigidos por la Carta Magna y los que la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo exige a cualquier acto de autoridad, y en la misma se deberá considerar los siguientes criterios:

I. Los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no únicamente los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación;

II. La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos, y

III. En su caso, las medidas preventivas, de mitigación y las demás que sean propuestas de manera voluntaria por el solicitante, para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Finalmente y una vez concluida la evaluación de la manifestación de impacto ambiental, la resolución Administrativa en materia de Impacto Ambiental, podrá dictarse en uno de los tres sentidos que establece el propio reglamento y que son:

**I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones manifestados**; en este supuesto en una autorización total y en los hechos pocas veces se da, es cuando en la propia Manifestación de Impacto Ambiental se cubren todos y cada uno de los elementos ambientales y en caso de que hubiese algún impacto negativo este sea perfectamente detallado y perfectamente atenuado, mitigado y/o compensado de manera voluntaria por el particular en el capitulado correspondiente.

**II. Autorizar total o parcialmente la realización de la obra o actividad de manera condicionada**; la cual es la manera mas común de emisión de resoluciones administrativas en materia de impacto ambiental, puesto que ya sea por deficiencias en el estudio de los elementos ambientales o por falta de las medidas de mitigación suficientes, la Secretaria propone medidas de mitigación, atenuación y/o compensación adicionales que garanticen el cuidado y preservación del entorno o incluso puede proponer la modificación del proyecto.

**III. Negar la autorización en los términos de la fracción III del Artículo 35 de la Ley.**

En este caso son tres los supuestos que motivan a la Secretaría a negar la autorización correspondiente pudiendo ser a) Que contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables, es decir que alguno de los objetivos o principios rectores del procedimiento de evaluación sea contravenido de tal forma que haya imposible la emisión de una resolución favorable<sup>46</sup>. b) Que la obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies,<sup>47</sup> o c) Que exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Un ejemplo concreto pudiera ser en tratándose de obras y/o actividades que ya se encuentran en una etapa avanzada de construcción o incluso en operación ya y pretenden obtener una autorización en materia de impacto ambiental, contraviniendo el carácter preventivo del procedimiento de evaluación en materia de Impacto Ambiental, al hacer imposible la proyección de los escenarios anteriores, presentes y futuros del entorno puesto que ya no están poniendo a consideración nada, y si ya alteraron el ambiente sin la previa autorización de la Secretaría.

<sup>47</sup> Dicho apartado se refiere a dos supuestos, el primero a que derivado de la obra o actividad a realizar se vaya a terminar con una especie ya sea de flora o fauna, inclusive no importando que dicha especie no este catalogada como de las protegidas y para encuadrar con dicho supuesto dicha especie tendría que ser endémica del lugar en el que se asentara el proyecto, y el segundo es que dicha especie ya este catalogada como amenazada o en peligro de extinción en la norma oficial mexicana NOM-059-ECOL-1994, que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial y que establece especificaciones para su protección.

<sup>48</sup> Resulta claro este apartado y se desprende de la simple lectura del mismo, que el principal responsable por que una Solicitud de Autorización en materia de Impacto Ambiental sea negada con fundamento en este ultimo supuesto, será el Prestador o consultor de servicios Ambientales, pues el es el técnico en la materia y el único que conoce las consecuencias ambientales del proyecto puesto a consideración a la Secretaría.

## **CAPITULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL**

### 3.1 Instrumentos de control de aplicación de la política ambiental

En el presente apartado se entrara al estudio de la parte coercitiva y de procedimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente a través de los mecanismos preventivos y correctivos establecidos en la propia ley para garantizar su aplicación. Los instrumentos de control son un instrumento de la política ambiental, en tanto contribuyen a establecer esa política y a su vez, crean los instrumentos para su aplicación.<sup>49</sup> Por tanto nosotros podemos llegar a la conclusión que los instrumentos o mecanismos de control son aquellos que aseguran la aplicación de la política ambiental del país, incluso mediante la aplicación coercitiva del estado de sus disposiciones jurídicas, (en este caso ambientales) en los casos de que la acción u omisión del hombre se desvíe de lo que establece la norma.

---

<sup>49</sup> Brañes Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. 2da. Ed. México; Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 2000. Pág. 251

De esta materia se ocupa dentro de la Ley General, el capítulo Sexto de la misma cuya denominación es “medidas de control y seguridad y sanciones” las cuales mas adelante procederemos a entrar a fondo de su estudio. Así mismo cuenta dicho título con siete capítulos que tratan sucesivamente de: disposiciones generales, inspección y vigilancia, medidas de seguridad, sanciones administrativas, recurso de revisión, delitos del orden federal y denuncia popular. Cabe mencionar que el capítulo correspondiente a delitos del orden federal en lo que se refiere a los artículos del 183 al 187 que establecían los tipos penales fueron derogados, para pasar a incorporarlos al Código Penal Federal de fecha 27 de diciembre de 2001 en el cual además se adicionaron algunas conductas penales adicionales.

Es en este momento en el cual se debe comentar que la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, establece tres tipos de sanciones o responsabilidades, por el incumplimiento a sus disposiciones: Administrativa, Penal y civil.

El objeto del presente trabajo puesto a consideración de esta Institución Académica es la primera de ellas; la administrativa, empero se hace mención de las otras dos responsabilidades de manera somera.

**Así pues las medidas administrativas** se pueden clasificar en Medidas correctivas o de urgente aplicación, medidas de seguridad y sanciones administrativas. Estas últimas (objeto del presente trabajo) se adoptan como resultado de procedimientos administrativos regulados por la propia ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y de manera supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Actualmente dicho procedimiento tiene un carácter represor toda vez que privilegia la sanción en relación a la prevención y compensación de daños al ambiente en materia de Impacto Ambiental, lo cual debe de ser



reformado a través de iniciativas a la ley que privilegien el principio actual de “*El que contamina paga*” a pasar al principio que propongo que debe de ser “*El que contamina restaura*”

**Las medidas penales** consisten en la imposición por parte de la autoridad judicial de sanciones corporales en casos de conductas tipificadas como delitos (ambientales) en el Código sustantivo de la materia.

El procedimiento penal, se integra por la sucesión de actos que inician desde el momento en el que la autoridad ministerial tiene conocimiento de que se ha cometido un delito, procede a investigarlo, a acreditarlo y a ejercer la acción penal, y termina con el fallo que pronuncia un tribunal con relación a la persona a la que se le atribuye responsabilidad por su comisión.<sup>50</sup>

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, institución a la que se le ha conferido la tarea de iniciar los procedimientos técnicos y jurídicos necesarios para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para proteger el ambiente en el territorio nacional, tiene una importante responsabilidad frente al procedimiento penal federal. La detección de los delitos, la participación conjunta con las instituciones de seguridad pública y las fuerzas armadas en acciones preventivas, la denuncia de los ilícitos al Ministerio Público, y la coadyuvancia con éste aportando elementos probatorios periciales, documentales y testimoniales necesarios en la averiguación previa y en el proceso penal, son

---

<sup>50</sup> Manual de procedimientos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. PROFEPA. 19 de Noviembre del 2005. Documento interno elaborado y distribuido por la Subprocuraduría de Delitos Ambientales y Litigio de la dependencia.

tareas indispensables que deben llevar a cabo los servidores públicos la PROFEPA.

**Las medidas civiles** se basan en la reparación del daño ambiental causado. En la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se regula su procedibilidad a través del artículo 203 y 204 que establece que *“Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable”*.<sup>51</sup>

Lo preocupante es que la Legislación civil aplicable no reglamenta aun de manera sustantiva las reglas a seguir para la reparación del daño ambiental. Y es que en asuntos como la legitimación procesal para incoar un procedimiento judicial de carácter civil esta muy limitado puesto que no existen al día de hoy algún ordenamiento jurídico que mencione conceptos tales como legitimación activa, causalidad, prescripción, incidencia, reparación del daño y federalización de la acción, por lo que el interés supremo que es el cuidado del medio ambiente, sus recursos naturales y el equilibrio ecológico quedan en estado de indefensión al tener el estado mexicano la idea de que dichos bienes pueden ser protegidos solo por el particular que sea afectado de manera particular, olvidando que el derecho a un medio ambiente sano y saludable es un interés colectivo y social.

Como resultado de lo anterior, es de mencionarse que el once de diciembre del dos mil dos fue puesto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura Federal el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el daño y el deterioro

---

<sup>51</sup> Artículo 203 de la Ley op cit.

ambiental, y se deroga el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Dicha iniciativa tiene como finalidad primordial “el fortalecimiento del marco jurídico que regule la responsabilidad ambiental, de conformidad con las obligaciones que el Estado Mexicano ha adquirido en el ámbito internacional en materia ambiental”<sup>52</sup>.

La citada Ley propuesta no ha sido aprobada y se encuentra en las Comisiones respectivas para su aprobación, publicación y el inicio de su vigencia, lo cual al término de la presente Tesis no había sucedido.

Es necesario señalar que dicha Ley de Responsabilidad Civil por el daño y el deterioro ambiental, es uno de los pendientes para el Derecho Ambiental Mexicano, y aunque tiene sus limitaciones, su simple publicación representa un avance importante en lo que a legislación ambiental se refiere, pues abriría un nuevo mundo de posibilidades para la protección ambiental y obligaría a la especialización de los tribunales Jurisdiccionales a conocer y capacitarse más sobre el Derecho Ambiental, por lo que esperamos que este tema sobre el acceso a la responsabilidad civil por daños ambientales sea retomado a nivel académico-universitario para realizar trabajos de investigación al respecto.

---

<sup>52</sup> Lo cual se establece en los antecedentes de la exposición de motivos de la citada Ley.

### 3.2 Formas de conocimiento del incumplimiento ambiental en materia de Impacto Ambiental

#### *La denuncia popular*

La denuncia popular es un mecanismo de aplicación de los instrumentos de control de la LGEEPA, que amplía el concepto del mismo involucrando a la participación social de la ciudadanía en la vigilancia y protección de los recursos naturales y el medio ambiente en general.

Dicha figura jurídica, se encontraba regulada con anterioridad en las pasadas legislaciones ambientales de México, en la Ley Federal de Protección al Ambiente en sus artículos del 71 al 75 y antes de ella en la Ley Federal de Protección y Control de la Contaminación Ambiental en su artículo 33, pero esta era conocida como la llamada “acción popular”.<sup>53</sup>

Actualmente la LGEEPA regresa al término de Denuncia Popular y esta regulada mediante los numerales del 189 al 204 del mismo ordenamiento. El inicio de la Denuncia Popular se establece en el artículo 189 de la LGEEPA, que establece que “*Toda persona,*

---

<sup>53</sup> Lo cual era incorrecto puesto que no estábamos frente a una “acción” en el sentido literal y procesal de la palabra, sino ante la facultad de la sociedad de denunciar ciertos hechos y por consiguiente, a una de las expresiones del derecho constitucional de petición establecido en el artículo 8°.

*grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico”.*

Dicha denuncia puede ser realizada actualmente por 3 vías:

- a) Por escrito;
- b) Vía telefónica; en este caso requerirá su ratificación por escrito dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a la fecha en que se realiza la denuncia.
- c) Vía Internet; para lo cual la pagina de la PROFEPA que se encuentra en el hipervínculo [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx) contiene un apartado en el cual se pueden denunciar hechos u omisiones constitutivos de infracciones ambientales.

Los requisitos mínimos que debe contener una denuncia popular son:

- I.-** El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II.-** Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III.-** Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV.-** Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Una vez presentada la denuncia publica, la autoridad administrativa podrá actuar de tres maneras:

- a) Rechazarla, por tratarse de denuncia notoriamente infundada o improcedente, o que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición.
- b) Admitirla a trámite, por lo cual en su caso acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.
- c) Turnarla por incompetencia, esto en tratándose de denuncias presentadas fuera de la competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se acusará de recibo pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

En el supuesto de que dicha denuncia cumpla los requisitos que se transcriben, y que sea admitida a trámite tiene la autoridad 10 días para notificar al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma. (Artículo 191)

Así mismo deberá llevar a cabo la identificación del denunciante y hará del conocimiento de la denuncia a la persona o personas o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o en su caso a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga otorgándoles su derecho de audiencia dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva. (Artículo 192)

Es responsabilidad subsidiaria del denunciante coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. (Artículo 193)

Cabe mencionar que el artículo 195 de la LGEEPA establece que si del resultado de la investigación realizada por la PROFEPA, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades de cualquiera de los tres niveles de gobierno, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes, siendo estas no vinculatorias.

En este párrafo me permito hacer el comentario en el sentido de que no estamos de acuerdo con lo que ahí establece toda vez de que no es acorde con el principio de congruencia e imparcialidad que debe regir todo acto de autoridad, puesto que si a los particulares son sancionados por la inobservancia de la Ley en materia ambiental, resulta preocupante que a las autoridades se les exima de sanción alguna cuando muchas veces son los que mas incumplimientos realizan en materia ambiental y específicamente en tratándose del impacto ambiental por obras y /o actividades que realizan sin una autorización previa por parte de la Secretaría.

### *Conciliación*

El procedimiento de denuncia popular prevé una etapa de conciliación entre las partes involucradas (afectado e infractor). Esta etapa surge de las modificaciones y reformas hechas a la LGEEPA en 1996 que facultaron a la PROFEPA a desempeñar funciones de conciliador, siempre y cuando la denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social. Este tipo de formas de convenir en torno a asuntos ambientales resulta sana ya que introduce nuevos mecanismos de solución de conflictos en la materia, bajo los principios de legalidad e imparcialidad. Dicho procedimiento tiene su fundamento jurídico en el artículo 196 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y orgánicamente la

PROFEPA es competente para iniciarlo con base en lo que establece el diverso 118 fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente.

### *Conclusión de la Denuncia Popular*

Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I.-** Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
- II.-** Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- III.-** Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
- IV.-** Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;
- V.-** Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VI.-** Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
- VII.-** Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o
- VIII.-** Por desistimiento del denunciante.

Por tanto como ya hemos visto, si dentro del procedimiento abierto de la denuncia popular se presume de las manifestaciones del denunciante y las pruebas aportadas se desprende que existen actos u omisiones susceptibles de ser verificados por la PROFEPA, entonces se iniciara de manera separada el Procedimiento Administrativo correspondiente, por tanto, esta es una forma que tiene la autoridad para conocer del incumplimiento en materia de Impacto Ambiental.



### *Programa operativo anual*

En este rubro, el Programa Operativo Anual ( POA ) de la PROFEPA, es la planeación sexenal que realiza la propia Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales como Secretaria cabeza de sector en el ramo ambiental y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Son las metas anuales que tienen que cubrir en materia de Inspección y Vigilancia de los recursos naturales e Impacto Ambiental de manera particular y con el objeto de aplicar dentro de la jurisdicción territorial que le corresponda, las atribuciones, competencia de la Dependencia Federal, bajo los esquemas de concertación y procedimientos previstos en el marco jurídico aplicable. Así pues esta es la principal manera que actualmente tiene la autoridad administrativa para conocer de incumplimientos en materia de Impacto Ambiental y prácticamente cuando la PROFEPA tiene conocimiento por cualquier medio que no sean los 2 que señalamos en este apartado, con fundamento en el Programa Operativo Anual, realiza las inspecciones que correspondan para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia de su competencia.

### *Informes de dependencias públicas*

Esta es otra forma de conocimiento del incumplimiento en materia de Impacto Ambiental y se da en la información que fluye de manera interinstitucional en los tres órdenes de gobierno y también a su vez, bajo los esquemas de colaboración que debieran existir en los diferentes entes públicos del país. En el caso de que se presente a un Ayuntamiento municipal la solicitud de construcción de una obra o actividad que por sus características resulte competente para la Federación en materia de Impacto Ambiental y suponiendo que

exista un convenio de colaboración en la materia entre el municipio y la Federación, la primera deberá condicionar la autorización de la construcción proyectada hasta en tanto no se presente el resolutive favorable en materia de Impacto Ambiental y en el momento mismo de presentar la solicitud de autorización de inicio de obra dar aviso mediante oficio a la delegación estatal correspondiente de la SEMARNAT y PROFEPA, para que, en caso de ser necesario la primera informe sobre la existencia o ausencia en su caso de autorizaciones y la segunda en caso de negativa de la primera inicie procedimiento de Inspección con respecto a la obra o actividad proyectada en caso de que esta haya iniciado actividades. Otro ejemplo claro sería en caso de que se ponga a consideración de la Secretaría algún proyecto el cual presente un avance de obra considerable mayor al 50 % de lo proyectado y en caso de que la Secretaría tome la determinación de negar la autorización de Impacto Ambiental, toda vez que los impactos ambientales al ecosistema ya están hechos y se contraviene el carácter preventivo del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, al momento de expresar su negativa, se deberá dar aviso inmediato a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para que inicie procedimiento administrativo a efecto de sancionar al promovente del proyecto y determinar la manera en como se mitigaran o compensaran los daños ambientales realizados. Estos dos ejemplos serían lo ideal, y se lograría con una eficiente comunicación y cooperación entre los distintos órganos administrativos y es otra vía para conocer de incumplimientos en materia de Impacto Ambiental.

### 3.3 Facultades orgánicas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ( PROFEPA )

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.<sup>54</sup>

Por lo anterior, ese ente administrativo será el encargado de que las disposiciones jurídicas aplicables en materia de Impacto Ambiental sean observadas por todas las personas que estén obligadas a hacerlo. El principal instrumento de control que tiene el estado

---

<sup>54</sup> Artículo 118 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

mexicano a para la vigilancia es precisamente el procedimiento administrativo de sanción a través de la Inspección y Vigilancia por todo el territorio mexicano.

La PROFEPA en materia de Inspección y Vigilancia así como de procedimientos administrativos de sanción en materia Ambiental y en específico de Impacto Ambiental cuenta orgánicamente con las siguientes facultades específicas de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;
- 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;
- Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia;
- Determinar e imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Investigar y determinar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

- Denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente;
- Substanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;
- 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;
- Designar al coordinador o responsable de los operativos en materia ambiental, que se realicen en el territorio nacional, en donde se encuentren involucradas una o más de las unidades administrativas o delegaciones de la Procuraduría;

### *Inspección y vigilancia. Las visitas de Inspección*

Como vimos en el apartado anterior queda establecido firmemente que los instrumentos de control tales como lo es la Inspección y Vigilancia en procedimientos de Impacto Ambiental son competentes para aplicarlos la Secretaria a través de la PROFEPA, quien ejerce dicha potestad con fundamento en lo dispuesto por el artículo 32 bis fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 118 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales así como el diverso 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Se transcriben a continuación los numerales señalados:

**Artículo 32 bis.-** A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**Fracción V.-** Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

**(LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL)**

**ARTÍCULO 118.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

**Fracción 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 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;

**(REGLAMENTO INTERIOR DE LA  
SECRETARIA DEL MECIO AMBIENTE Y  
RECURSOS NATURALES)**

**ARTÍCULO 161.-** La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

**(LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO  
ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE)**

Dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente los artículos que norman el procedimiento de inspección y vigilancia son de los que comprenden los artículos 161 al 166. Es oportuno señalar en este momento que son dos procedimientos administrativos distintos a los que nos referimos cuando hablamos del Procedimiento de Inspección y Vigilancia y el Procedimiento administrativo de sanción propiamente dicho, toda vez de que el segundo de los mencionados no necesariamente tiene que iniciar derivado de una Inspección, pues existe la posibilidad de que el visitado al momento de el levantamiento del acta de inspección haga las aclaraciones pertinentes que considere necesarias y desvirtúe totalmente las imputaciones que se le señalan o en su caso dentro del termino de 5 días posteriores al levantamiento del acta con fundamento en el articulo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la LGEEPA y hasta antes de que sea emplazado presente pruebas contundentes que destruyan las acciones u omisiones encontradas y en ese momento termina el procedimiento de Inspección mediante el acuerdo correspondiente sin necesidad de iniciar el procedimiento administrativo de sanción.

Las reglas generales de las denominadas visitas de inspección son similares a las que se establecen para las llamadas visitas domiciliarias que establecen diversos ordenamientos jurídicos federales y que constriñen a la autoridad a observar las formalidades establecidas en el artículo 16 constitucional que a la letra dice:

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.



Así, el anterior precepto constitucional es el que impone las formalidades a las visitas de inspección denominadas constitucionalmente “visitas domiciliarias” a la PROFEPA y que la constriñe a observar las formalidades que se establecen para los cateos. Existen algunas corrientes que establecen el argumento de que las normas ambientales no tienen la naturaleza de “reglamentos de policía” a los que se refiere el 16 constitucional, y que por lo tanto las visitas de inspección devienen inconstitucionales. Sin embargo, la palabra “policía” que refiere nuestra Ley de Leyes es usada en el sentido de “policía administrativa”, que es el sentido que le refiere la doctrina francesa, pues es una forma de intervención de las autoridades administrativas que consiste en imponer algunas limitaciones a las libertades de los individuos para asegurar la vigencia del orden público. Así mismo se ha comentado el argumento en el sentido de que la autoridad administrativa es incompetente para dictar ordenes de visitas de inspección toda vez de que el 16 constitucional solo habla de ordenes de cateo que la autoridad judicial emitirá.

Al respecto es oportuno transcribir el criterio en forma de Tesis Aislada que establece el Poder Judicial de la Federación en relación a las Órdenes de Cateo que se asemejan a las órdenes de visitas domiciliarias y que a la letra dice:

No. Registro: 183,480

Tesis aislada

Materia(s):Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Agosto de 2003

Tesis: P. XIII/2003

Página: 50

**ÓRDENES DE CATEO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO TIENEN ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES PARA EMITIRLAS, PERO SÍ PARA DICTAR ÓRDENES DE VISITA (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, UNDÉCIMO PÁRRAFO).**

El precepto constitucional mencionado, en su párrafo octavo, establece que "sólo la autoridad judicial podrá expedir" órdenes de cateo, facultad que, por tanto, está vedada a las autoridades administrativas, pero ello no significa que se coarten las atribuciones de éstas para cerciorarse, aun en los domicilios de los gobernados, que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, pues para ello el párrafo undécimo de dicho precepto les otorga la facultad de dictar órdenes de visitas domiciliarias, para cuya práctica se requiere, conforme a las leyes respectivas, que consten por escrito, que expresen el lugar que ha de inspeccionarse, la materia de la inspección y que se levante acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Amparo en revisión 3488/98. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga

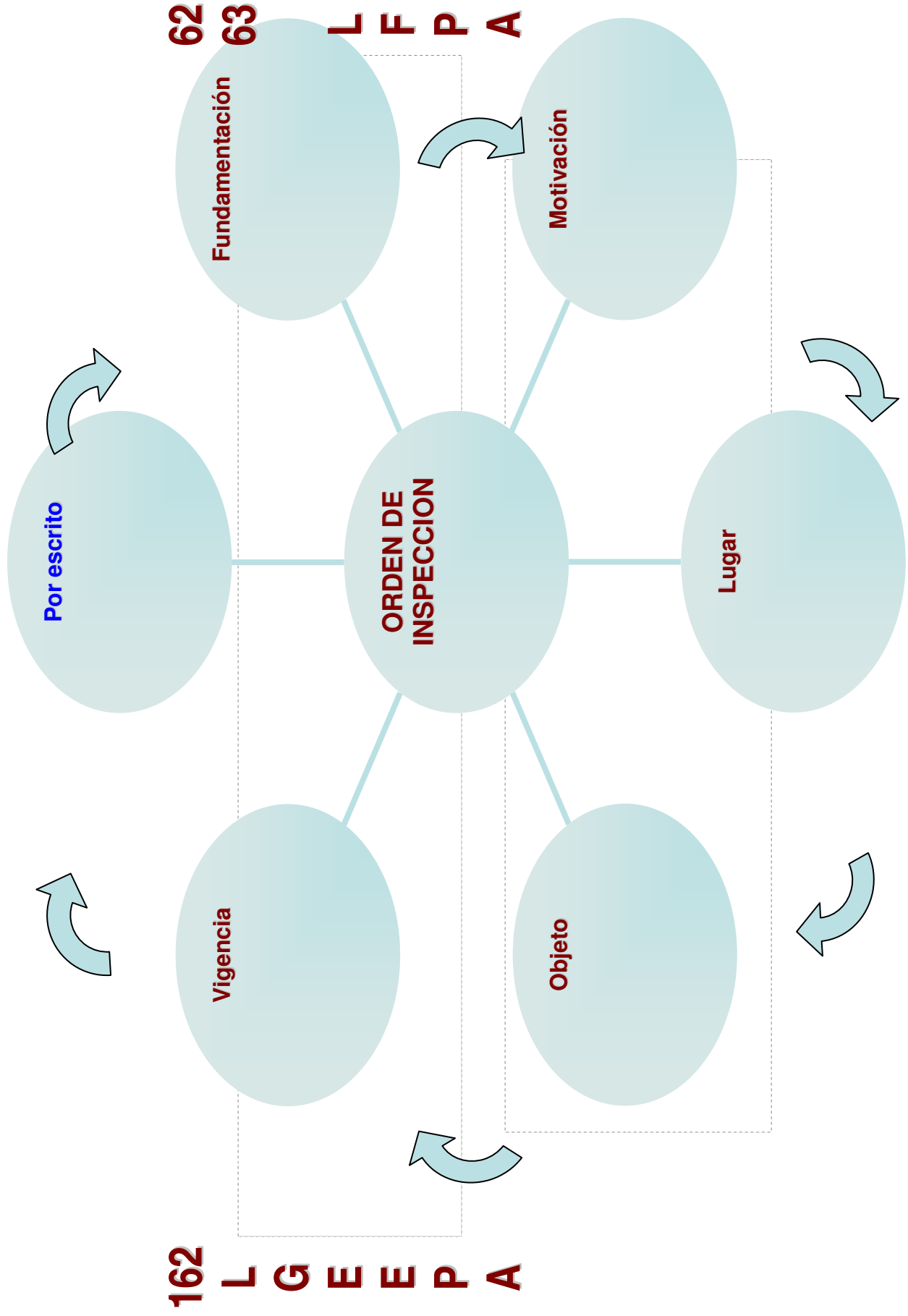
Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente:  
Juventino V. Castro y Castro. Secretario:  
Roberto Javier Ortega Pineda.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintiséis de agosto en curso, aprobó, con el número XIII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiséis de agosto de dos mil tres.

### *Elementos*

Continuando con el procedimiento de visitas de Inspección de la PROFEPA, el artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prescribe que en su párrafo segundo que el personal actuante al momento de la visita de inspección “...*deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta...*”

En dicho artículo establece el fundamento legal y la obligatoriedad de la autoridad de expedir lo que se conoce como Oficio de comisión y Orden de Inspección el cual debe de ser expedido por la autoridad competente. En la figura que sigue, se expresan gráficamente los elementos que debe contener dicha orden de Inspección de conformidad con lo que establece tanto la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



Así mismo toda Orden de Inspección debe de contar con los requisitos constitucionales de debida fundamentación y motivación.

Al respecto entendemos por fundamentación la obligación de la autoridad que lo emite, (en este caso la Orden de Inspección) para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada.

Al respecto se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación en la Tesis Aislada que a continuación se transcribe:

No. Registro: 209,986

Tesis aislada

Materia(s): Penal

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Noviembre de 1994

Tesis: I. 4o. P. 56 P

Página: 450

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION,  
CONCEPTO DE.**

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-

jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández.

Así también por motivación tenemos que es la justificación relacionada con la materia a inspeccionar y/o verificar, que permite señalar las razones del porque se realiza una diligencia.

Al respecto en materia ambiental podemos señalar que existen dos tipos de fundamentaciones:

Fundamentación de competencia para actuar y conocer.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la SEMARNAT.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley sustantiva aplicable según la materia y Reglamentos.

Acuerdo de nombre, sede y circunscripción territorial (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Marzo del dos mil tres)

Fundamentación de objeto a inspeccionar.

Artículos de las leyes o reglamentos con obligaciones a verificar.

Autorizaciones, Normas, Concesiones y/o Permisos a inspeccionar.

Por lo que dichas ordenes de visita deben de observar todos los requisitos mencionados para que cumplan con los requisitos de

legalidad y seguridad jurídica que esta obligado a respetar cualquier órgano de autoridad que realiza un acto de molestia como lo es una visita de inspección. Al respecto se transcribe la siguiente tesis de Jurisprudencia por contradicción que establece los requisitos que debe contener toda orden de visita y queda como sigue:

Contradicción de tesis 84/2002-SS

**ORDEN DE VISITA. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER.**

...la orden de verificación administrativa ..., debe cumplir con los siguientes requisitos: a) que conste por escrito; b) que sea emitida por autoridad competente, debiendo expresar el cargo y nombre y contener la firma autógrafa de quien la expida; c) que se funde y motive la causa legal del procedimiento; d) que exprese el lugar o lugares en donde deba efectuarse la visita; e) que precise el nombre, denominación o razón social de la persona o personas a las cuales se dirige; f) que se sujete a lo dispuesto por las leyes respectivas; g) que señale el nombre de la persona o personas que deban efectuarla y el número de su credencial; h) que indique el lugar y fecha de expedición de la orden; i) que cite el número del expediente que le corresponda; j) que establezca el objeto y alcance de la misma...

Por lo que podemos resumir que la Orden de Inspección debe contar con los siguientes elementos:

- Por escrito.
- Que sea expedida por autoridad competente

- Que este debidamente fundada y motivada
- Que exprese con claridad el lugar o lugares a inspeccionarse
- Que precise el nombre de la persona a inspeccionar
- Que exprese el objeto y el alcance de la diligencia
- Que exprese la persona o personas que llevaran a cabo la visita de inspección
- El número y la fecha de expedición de la orden de inspección

Posteriormente a lo anterior, el artículo 163 de la Ley General en la materia establece que *“...El personal autorizado, al iniciar la inspección se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.*

*En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección...”*

Este artículo es el que regula la identificación de los inspectores o también conocidos como personal actuante al momento de las visitas de inspección, acto que reviste especial formalidad pues no debe de quedar duda de que el acto de molestia se está realizando por personal oficial. Así mismo establece la obligatoriedad para que el acta de inspección se presuma de válida, de la presencia de los llamados testigos de asistencia que validaran todo lo actuado y circunstanciado en la misma.

Al respecto existen bastos criterios e incluso jurisprudencia aplicable en lo que respecta a la identificación de los inspectores y para el



caso concreto me permito transcribir dichas interpretaciones jurisdiccionales:

Jurisprudencia

**VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.**

...la identificación de los visitadores debe ser plena y realizarse en circunstancias que no dejen duda alguna acerca de que quienes visitan el domicilio son funcionarios que pertenecen a la dependencia y que se encuentran facultados para llevar a cabo esa actividad; es necesario que... se asienten... con claridad el documento mediante el cual se identifiquen y, en su caso, se asiente la fecha de las credenciales, para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios para la autoridad emisora de la orden de visita y quién las expide, e indicar no sólo el órgano, sino su titular y la norma que le da competencia para expedir dichas identificaciones, así como todos los datos relativos a la personalidad de los visitadores y su representación

No. Registro: 191,252

Jurisprudencia

Materia(s):Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: 2a./J. 76/2000

Página: 141

**VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES NECESARIO QUE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES QUE CONSTE EN EL ACTA INICIAL, SE REITERE EN LAS POSTERIORES.**

De acuerdo con la regla general establecida en la fracción III del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación, la identificación de los funcionarios que intervengan en la práctica de una visita domiciliar ordenada por la autoridad fiscal en ejercicio de sus facultades de comprobación debe realizarse, precisamente, al inicio de la visita y ante la persona con quien se entienda la diligencia, describiéndose con claridad, en el acta respectiva, el documento mediante el cual se identifiquen y, en su caso, debe asentarse la fecha de las credenciales, y el nombre y cargo de quien las expide, para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios para la autoridad emisora de la orden de visita, así como indicar no sólo el órgano, sino su titular o bien, agregar copia fotostática certificada del documento que contenga esos datos, sin que resulte necesario que tal identificación se haga constar en cada una de las actas parciales que con posterioridad se elaboren, excepción hecha de los casos a que

se refieren la fracción IV del propio numeral y la fracción II del artículo 43 del citado código, pues en estas hipótesis, la identificación de la autoridad sustituida y de los visitadores que se aumenten o sustituyan para la práctica de la visita debe realizarse precisamente al inicio de su intervención, haciendo constar esa circunstancia en el acta parcial que al efecto se elabore, sin que ello sea necesario cuando no se dé el referido aumento o sustitución, en cuyo caso debe entenderse que continuaron actuando los mismos funcionarios que iniciaron la visita y que ya se habían identificado frente al visitado y, por lo mismo, no sólo eran de su conocimiento sino que sabía el carácter con el que se habían ostentado y la prueba del mismo con la identificación respectiva.

Contradicción de tesis 21/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito (ahora Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito), con las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (ahora Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 11 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José de Jesús Murrieta López.

Tesis de jurisprudencia 76/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto del año dos mil.

No. Registro: 186,389

Tesis aislada

Materia(s):Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: III.2o.A.96 A

Página: 1425

**VISITA DOMICILIARIA. RESULTA NECESARIO PRECISAR LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES EN ACTUACIONES POSTERIORES AL ACTA DE INICIO, SI DURANTE EL DESARROLLO DE LA VISITA FENECE LA VIGENCIA DE LAS CREDENCIALES CON QUE SE IDENTIFICARON.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia de rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.", consideró que como la visita domiciliaria constituye un acto de molestia para el gobernado, la identificación de los visitadores debe ser plena y realizarse en circunstancias

que no dejen duda alguna acerca de que quienes visitan el domicilio son funcionarios que pertenecen a la dependencia y que se encuentran facultados para llevar a cabo esa actividad; para lo cual determinó necesario que en el acta inicial de la visita se asienten todos los datos necesarios que proporcionen al gobernado la plena seguridad de que se encuentra ante personas que efectivamente representan a la autoridad fiscal, que se encuentran facultados para llevar a cabo la visita y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, al describir con claridad el documento mediante el cual se identifiquen y, en su caso, se asiente la fecha de las credenciales, para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios para la autoridad emisora de la orden de visita y quién las expide, e indicar no sólo el órgano, sino su titular y la norma que le da competencia para expedir dichas identificaciones, así como todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y su representación, al tomar en cuenta que mediante la identificación se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas pueden derivar afectaciones a sus intereses jurídicos; obligación que atiende a la garantía de seguridad jurídica para el visitado que emana del artículo 16 constitucional y que recoge el artículo 44, fracción III, del Código Fiscal de la Federación. Por otra parte, la propia Segunda

Sala estableció en la jurisprudencia de rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. NO ES NECESARIO QUE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES QUE CONSTE EN EL ACTA INICIAL, SE REITERE EN LAS POSTERIORES.", que es obligación de los visitadores identificarse al inicio de la visita domiciliaria, sin que sea necesario que tal identificación se haga constar en cada una de las actas parciales que se elaboren con posterioridad, excepción hecha de los casos a que se refieren los artículos 43, fracción II y 44, fracción IV, del código tributario federal. Ahora bien, en una interpretación del alcance de las jurisprudencias aludidas, precisa señalar que si la vigencia de la credencial con que el visitador se identificó al inicio de la visita, fenece durante las actuaciones subsecuentes a esta última, sí será necesario que la autoridad realice la precisión al visitado de la renovación del nombramiento respectivo del visitador o su continuación en funciones dentro de la unidad administrativa relativa, como funcionario público, porque de la vigencia deriva la legitimación de los visitadores para actuar en ejercicio de sus facultades y, por ende, de su competencia, máxime si el visitado, desde el inicio de la visita, conoció con exactitud la fecha de vencimiento de tales identificaciones.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER  
CIRCUITO.

Revisión fiscal 339/2001. Administrador Local Jurídico de Guadalajara y otras. 12 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Erika Avilés Martínez.

Nota: Las jurisprudencias citadas aparecen publicadas con los números 363 y 2a./J. 76/2000, en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo III, Materia Administrativa, página 398, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 141, respectivamente.

Tesis aislada

**VISITADORES DESIGNADOS PARA EFECTUAR LA VISITA DOMICILIARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE ESTA ÚLTIMA SEA REALIZADA SÓLO POR ALGUNO DE ELLOS NO LE RESTA VALIDEZ.**

...en la orden que se emita para realizar una visita domiciliaria se expresarán los nombres de las personas que deban efectuar la visita, quienes podrán hacerlo conjunta o separadamente. Es decir, no resta validez a la visita realizada, el que en ella intervenga solamente alguno o una parte de los servidores públicos designados para el efecto, como tampoco se generaría tal efecto en caso de que interviniesen todos ellos, porque la finalidad de tal disposición consiste en que se excluya de la

posibilidad de que el acto de molestia sea inferido por cualquier otra persona que no esté expresamente designada en la correspondiente orden de visita...

En lo que se refiere a la designación de los testigos de asistencia, es menester comentar que es un derecho el designar a los mismos al visitado de entre las personas presentes al momento de la visita de inspección, quienes por cierto deberán ser personas distintas al propio visitado y al personal actuante. En caso de que exista negativa del particular de designarlos la autoridad tendrá el derecho de designarlos y circunstanciar dichos hechos, sin que esta acción invalide el acta de inspección. Así también en la práctica y dependiendo del lugar en donde se vaya a practicar la inspección existe la posibilidad de que no existan los dos testigos de asistencia que requiere la ley en materia de procedimiento por lo que dicho inspector tendrá la obligación de circunstanciar dicha situación al momento y en el apartado correspondiente.

De la anterior situación se transcriben diversos criterios federales al respecto:

No. Registro: 193,156

Tesis aislada

Materia(s):Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Octubre de 1999

Tesis: II.A.83 A

Página: 1231



**ACTA DE INSPECCIÓN. TESTIGOS DE ASISTENCIA NOMBRADOS POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ANTE LA REBELDÍA DEL VISITADO.**

Si en el acta de inspección levantada por inspectores federales del trabajo, se asentó que ante la negativa del representante patronal, el inspector nombró a los testigos de asistencia y, posteriormente se comprobó que éstos eran servidores públicos federales, esta circunstancia no afecta la validez de dicha acta, porque el artículo 16 constitucional, en relación con los artículos 38 y 40 del Reglamento de Inspección Federal del Trabajo, no establece la prohibición de que los servidores públicos puedan fungir como testigos de asistencia.

**TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

Amparo directo 170/99. Manufacturas Omega, S.A. 15 de julio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

No. Registro: 187,673

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Febrero de 2002

**SUSTITUCIÓN DE TESTIGOS EN EL ACTA PARCIAL DE VISITA DOMICILIARIA. DEBEN CIRCUNSTANCIARSE LOS MOTIVOS.**

Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 16 constitucional, 44, fracción III y 46, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, constituye una formalidad esencial del procedimiento de visita domiciliaria el levantamiento de un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia, formalidad que por su propia naturaleza es extensiva a todas las actas que se elaboren, sea inicial, parcial, complementaria o final de auditoría, según lo previene la legislación común; ello es así, puesto que si bien la visita domiciliaria es una, deben reputarse legales y eficaces las actas que se levanten durante la práctica de dicha visita, en donde se hagan constar los hechos y omisiones observados en una diligencia de este género, sólo si en las mismas aparecen las firmas de los testigos de asistencia nombrados en las condiciones ya apuntadas; de ahí la importancia de la designación de testigos. Ello de ninguna manera supone que la designación de los testigos deba producirse y repetirse tantas veces como actas se levanten, de manera tal que el requerimiento al visitado para su designación conste una y otra ocasión en cada acta parcial, complementaria o, inclusive,

al final de la visita, pues el nombramiento de los testigos debe ocurrir precisamente al principio de la diligencia, después de la entrega de la orden de visita respectiva al contribuyente o a la persona presente en el lugar, y dichos testigos - salvo los supuestos de sustitución tasados en la ley- normalmente continuarán fungiendo con el mismo carácter durante el desarrollo de la visita hasta su conclusión. Si bien el artículo 44, fracción III, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece la posibilidad de sustituir testigos cuando se actualice cualquiera de los supuestos que el propio precepto enumera, cierto es que dicho numeral también obliga a que se haga constar en el acta respectiva la circunstancia que dio lugar a la sustitución de los testigos, y en caso que se trate de un acta levantada con motivo de la visita domiciliaria para comprobación de obligaciones fiscales, que se rige por el artículo 46 del código tributario, debe cumplirse con la circunstanciación de hechos a que se contrae la fracción I de este último numeral.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 180/2001. Inmobiliaria Miramar, S.A. de C.V. 5 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Isidro Avelar Gutiérrez. Secretaria: Gloria Avecia Solano.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, abril de

1996, página 324, tesis II.1o.P.A.18 A, de rubro:  
"ACTA PARCIAL DE VISITA DOMICILIARIA.  
SUSTITUCIÓN DE LOS TESTIGOS. DEBE  
CIRCUNSTANCIARSE EL MOTIVO."

El elemento fundamental de las visitas de inspección es el acto de "levantamiento del acta de inspección", en la que de conformidad con lo que establece el artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se circunstanciaran los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.

Los requisitos que la LGEEPA exige para las visitas de inspección y específicamente en tratándose de levantamiento de actas de inspección están consignados en el artículo 164 que a la letra dice:

**ARTICULO 164.-** En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

Como podemos observar en dicho numeral requiere a la autoridad levantar un acta en la cual deberá circunstanciar hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, por lo que la debida circunstanciacion es el hacer constar todas y cada una de las situaciones que el inspector tuvo a la vista y aprecio por medio de sus sentidos, por lo que es importante también señalar que dicho personal no deberá emitir juicios de valor durante el levantamiento de la misma, pues estaría excediendo sus funciones. Al respecto existe el siguiente criterio:

No. Registro: 198,281

Tesis aislada

Materia(s):Laboral

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: IV.4o.2 L

Página: 399

**INSPECCIÓN, PRUEBA DE. SU FINALIDAD ES VERIFICAR HECHOS SUSCEPTIBLES DE**

## **SER PERCIBIDOS POR LOS SENTIDOS Y NO EXTRAER CONCLUSIONES DE ÉSTOS.**

El objeto de la prueba de inspección son los hechos que puedan examinarse y reconocerse, sea que hayan ocurrido antes, pero todavía subsistan total o parcialmente, o que se produzcan en el momento de la diligencia; pero no son objeto de esta prueba las deducciones que mediante razonamientos lógicos puedan formularse, con base en los hechos observados; es decir, en el acta de la diligencia se debe hacer constar lo que ha sido materia de percepción por el funcionario que la practique y no sus inferencias, que deben dejarse para el momento y la providencia en que se califique el mérito probatorio de la inspección. En este sentido, cuando los artículos 827 y 829 de la Ley Federal del Trabajo prescriben que la parte que ofrezca la inspección deberá precisar el objeto materia de la misma, el lugar donde debe practicarse, los periodos que abarcará y los objetos y documentos que deban ser examinados, y que el actuario requerirá le sean puestos a la vista los objetos y documentos que deben inspeccionarse, indudablemente se refiere a los hechos que pueda aquel funcionario percibir, para identificarlos, detallarlos y dar una idea completa de lo observado, pero no al concepto acerca de si de tales hechos se deduce o no la existencia de otro hecho o situación, pues el fin de esta prueba es verificar hechos, y no extraer conclusiones de éstos, lo cual corresponde al órgano facultado para la calificación de la prueba. Por tanto, si en la

diligencia de inspección únicamente se asientan conclusiones, pero no se da fe de los hechos que podrían servir para fundarlas, debe estimarse que la prueba es ineficaz.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 6/97. Instituto Mexicano del Seguro Social. 6 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: María Isabel González Rodríguez.

No debe de pasar desapercibido entonces que dicho numeral de la LGEEPA, nos remite al artículo 67 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria el presente procedimiento que dice:

**ARTICULO 67.-** En las actas se hará constar:

- I. Nombre, denominación o razón social del visitado;
- II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

**VI.** Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

**VII.** Datos relativos a la actuación;

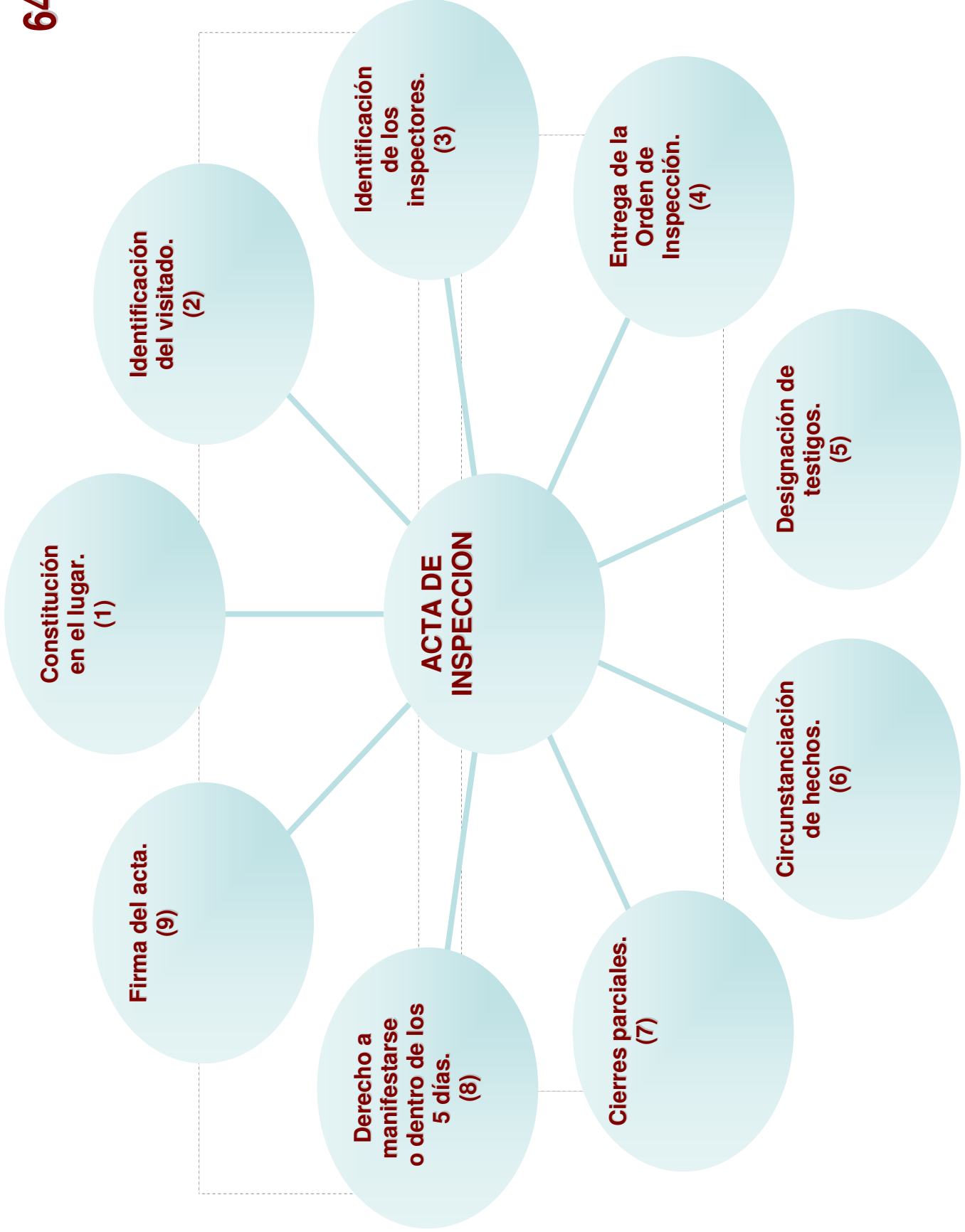
**VIII.** Declaración del visitado, si quisiera hacerla;

y

**IX.** Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Por lo que en la siguiente figura resumimos los elementos básicos que debe contener un acta de Inspección.





Es importante que dentro de la misma se le de el derecho al visitado de manifestar lo que a su derecho convenga e incluso a ofrecer en ese acto las probanzas que tenga a su alcance y que considere necesarias para desvirtuar las irregularidades que se le estén imputando, en su caso consignar en el cuerpo del acta el derecho que tiene el visitado a ofrecer probanzas y hacer las observaciones pertinentes dentro del termino de 5 días hábiles contados a partir de que se hubiese practicado la visita de inspección.

Posteriormente a lo anterior, sigue el apartado de firma del acta que es el momento en que se le da validez a lo que en ella esta asentado, la cual se debe de contener la firma de:

- a) El visitado
- b) El inspector actuante
- c) Los testigos de asistencia

Es necesario anotar que en caso de que exista negativa por parte de algunas de las personas que actuaron en la diligencia de signar el acta de Inspección el personal actuante circunstanciará esos hechos en el cuerpo de la misma a efecto de que no invalide la misma o le reste valor probatorio

Una vez observadas las antes descritas formalidades esenciales del procedimiento, y ya firmada el acta, se le entregará una copia de la misma al visitado. Posteriormente dicha acta deberá ser remitida a la autoridad que ordeno la práctica de la misma para que previo estudio que se haga se determine en todo caso el inicio del procedimiento administrativo que corresponda.

### *Obligaciones del visitado*

En términos del artículo 165 y 166 de la LGEEPA, toda persona que sea objeto de una visita de inspección, estará obligada a permitir el acceso al lugar a inspeccionar por el personal debidamente acreditado y previa identificación del mismo. Así mismo deberá entregar a dicho personal toda aquella información que se le solicite, siempre y cuando esta este directamente relacionada a la verificación del cumplimiento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, exceptuando la información que sea confidencial con apego a lo que establece La Ley de Propiedad Industrial. En caso contrario, la autoridad podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para el efecto de llevar a cabo la visita de inspección, siempre y cuando se circunstancie que existe por parte de alguna persona oposición u obstáculo de la diligencia a practicar.

### 3.4 El procedimiento de Responsabilidad Administrativa en materia de Impacto Ambiental

La Responsabilidad administrativa en materia de Impacto Ambiental, se ve exteriorizada a través del procedimiento administrativo el cual es el conjunto de formalidades o tramites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos administrativos.<sup>55</sup> Así mismo tiene como forma de aplicar dicha responsabilidad a través de la aplicación de sanciones administrativas que serán determinadas a través del denominado procedimiento administrativo, el cual en materia adjetiva se regirá conforme a las formalidades que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y de manera supletoria las Leyes Federales tanto Federal de Procedimiento Administrativo como de Metrología y Normalización, tal y como lo dispone en 160 de la LGEEPA.

El procedimiento administrativo propiamente dicho, se deriva de una visita de inspección que ya estudiamos en el capítulo que nos antecedió e inicia una vez recibida el acta de inspección correspondiente en las oficinas de la autoridad administrativa que la ordenó. A continuación detallaremos las etapas del procedimiento administrativo en materia de Impacto Ambiental.

#### *Fases del procedimiento administrativo*

##### *Radicación y emplazamiento*

El procedimiento administrativo inicia con el acuerdo de Radicación en el cual la PROFEPA deberá dar cuenta de la recepción del acta de inspección correspondiente. Dicho acuerdo es un acto jurídico-administrativo interno el cual aunque no se notificara al inspeccionado se agregara a los autos del expediente abierto. En dicho acuerdo se ordena el emplazamiento del visitado con

---

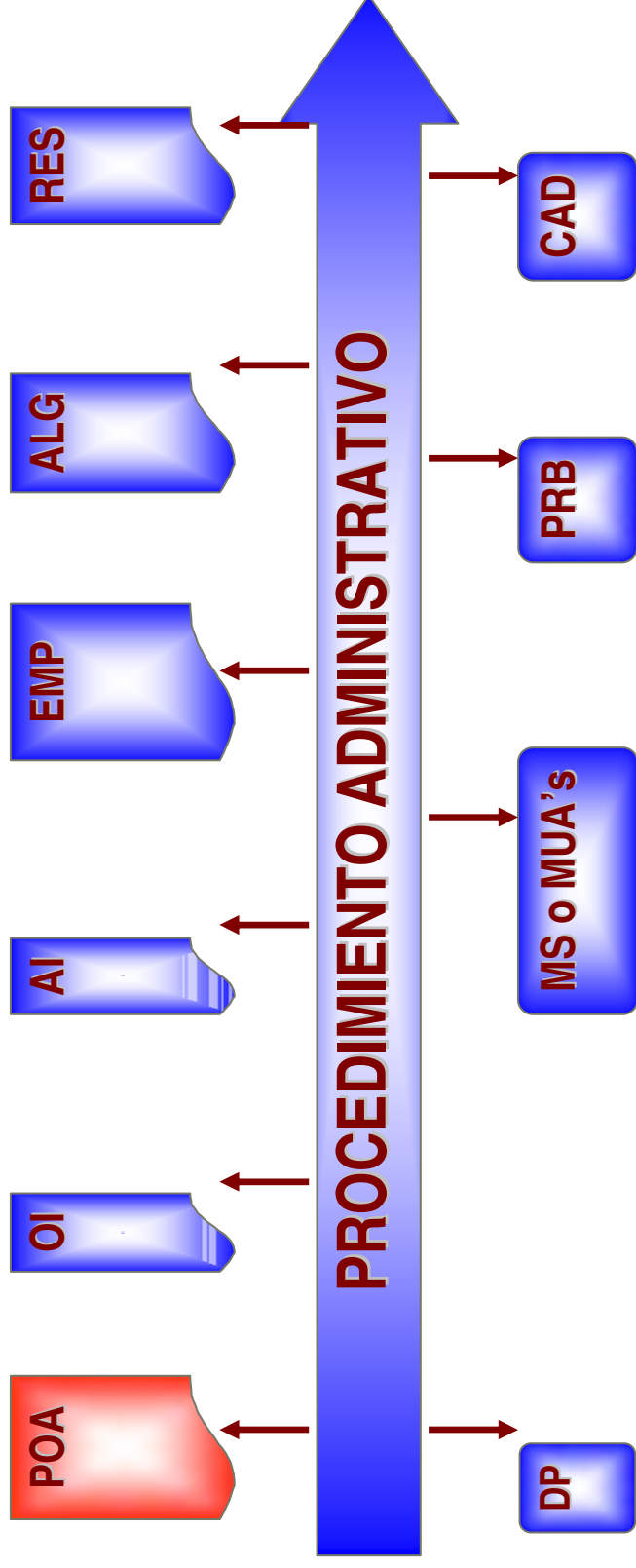
<sup>55</sup> De pina Vara, Rafael. Op cit.

fundamento en el artículo 167 primer párrafo de la LGEEPA que dice:

**ARTICULO 167.-** Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, y para que dentro del término de quince días 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.

El acuerdo de emplazamiento que se refiere dicho artículo deberá contener con los siguientes elementos:

- Lugar y Fecha de emisión del acuerdo
- Datos de identificación del visitado
- Datos de identificación de la inspección
- Señalamiento del inicio del procedimiento administrativo
- Señalar los hechos u omisiones detectadas al momento de la visita de inspección y las disposiciones legales que se dejaron de observar en su caso
- Aplicación de medidas correctivas o de urgente aplicación
- Otorgamiento de plazo para iniciar con el periodo probatorio
- Solicitar comprobación de condiciones económicas del visitado



•**POA:** Programa Operativo Anual.

•**DP:** Denuncia Popular.

•**OI:** Orden de Inspección.

•**AI:** Acta de Inspección.

•**MS:** Medidas de Seguridad.

•**MUA's:** Medidas de Urgente

Aplicación

**EMP:** Emplazamiento.

•**PRB:** Pruebas

•**ALG:** Alegatos

•**CAD:** Caducidad.

•**RES:** Resolución.

- Solicitar que señale domicilio para oír y recibir notificaciones con el apercibimiento de ley
- Señalamiento del lugar en el cual se ponen disposición del visitado las actuaciones para que prepare su defensa
- Señalar que se deberá notificar el acuerdo de manera personal o mediante correo con acuse de recibo
- Nombre y firma del funcionario competente
- Fundamentación de competencia del funcionario que lo expide.

### *Etapa Probatoria*

Una vez notificado dicho acuerdo el visitado tiene 15 días hábiles para la presentación de probanzas tendientes a desvirtuar las imputaciones e irregularidades que se circunstanciaron en el acta de inspección. Este acto de encauzamiento del presunto infractor administrativo representa el inicio de un procedimiento administrativo que procura con la emisión de estos acuerdos respetar y observar la garantía de audiencia establecida en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en virtud del cual “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

En este caso es oportuno señalar que con fundamento en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en tratándose de procedimientos administrativos federales como es el caso que nos ocupa son admisibles toda clase de pruebas con excepción de la confesional con cargo a las autoridades, pero en contrapartida a lo anterior y como manera de compensación de dicha prohibición expresa se señala como prueba aceptada con cargo a las autoridades la del informe que estarán obligadas a rendir las dependencias públicas el cual deberá ser por escrito. Así mismo se

expresa que la propia autoridad esta facultada para acordar la inclusión de las llamadas pruebas para mejor proveer que le permitan allegarse elementos necesarios que considere para resolver el asunto que le ocupa. La única restricción en cuanto a la admisión de probanzas ofrecidas, es que las mismas deberán ser ofrecidas conforme a derecho, tengan relación con el fondo del asunto, sean procedentes y acordes a la moral y al derecho.

Por lo que una vez transcurrido el plazo de 15 días hábiles que señala el artículo transcrito la autoridad procederá a la emisión del Acuerdo de comparecencia o de no comparecencia según sea el caso.

Dicho acuerdo tiene por objeto el de dar cuenta de la comparecencia o ausencia de comparecencia del inspeccionado en el procedimiento administrativo abierto en su contra. En caso de que el visitado haya comparecido dicho acuerdo tiene por objeto:

- a) Certificar el plazo de 15 días hábiles ofrecido al particular para que manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera probanzas a su favor.
- b) Admitir el escrito de cuenta o en su caso desecharlo. Procederá el desechamiento del escrito de cuenta siempre y cuando la autoridad en el acuerdo de emplazamiento hubiese apercibido previamente al particular a que acreditara su personalidad mediante instrumento público original o en su defecto en copia debidamente certificado. Así también se podrá desechar el escrito ofrecido por el presunto infractor en caso de que este carezca de forma autógrafa.
- c) Acordar sobre la admisión, desechamiento y desahogo de las probanzas ofrecidas por el particular.
- d) Poner a disposición del interesado las actuaciones para que en el término de 3 días hábiles a partir de la notificación del acuerdo presente sus alegatos por escrito.



## *Alegatos*

Agotada esta etapa procesal, es decir una vez recibidos los alegatos escritos por el particular o en su caso transcurrido el término de 3 días que establece la LGEEPA, la Secretaría deberá dictar el acuerdo correspondiente que de cuenta de la existencia o no de los alegatos correspondientes, puesto que es un derecho procesal a favor del interesado y la inexistencia del acuerdo correspondiente equivaldría a que los mismo no fuesen tomados en cuenta al momento de resolver en definitiva lo cual sería una violación de una formalidad esencial del procedimiento y en su caso la resolución que se apoyara en dicho procedimiento pudiese estar acarreado un vicio de forma. A partir de este momento (emisión y notificación del acuerdo por el que se da cuenta de la presentación o no de alegatos) los autos del expediente quedan a disposición de la Secretaría para que esta dicte la Resolución Administrativa que corresponda en un término de 20 días hábiles, la cual debe ser notificada al particular personalmente o en su defecto a través de correo con acuse de recibo.

### 3.5 Medidas correctivas o de urgente aplicación

La existencia de estas medidas las contempla el artículo 167 de la LGEEPA, previstas en el primer párrafo, las cuales deberán dictarse en el momento en que se dicte el acuerdo de emplazamiento que vimos con anterioridad.

El artículo 167 de la LGEEPA señala:

**ARTICULO 167.-** Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, fundando y motivando el requerimiento, señalando el plazo que corresponda, y para que dentro del término de quince días 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.

De la lectura de numeral transcrito podemos observar que se hace una distinción entre medidas correctivas y las de urgente aplicación al interponer la conjunción “o” entre las dos. Efectivamente hasta antes de las reformas de 1996 dichas medidas estaban contempladas únicamente como Medidas correctivas de urgente aplicación, es decir no había diferencia entre unas y otras. No existe en la legislación actual una definición de uno u otro termino, por lo

que “*quizás quisieron establecer una distinción entre medidas que tengan por propósito corregir una situación ambientalmente indeseable y medidas encaminadas a impedir la generación de situaciones de ese tipo*”.<sup>56</sup>

Es decir las medidas correctivas tienen por objeto el de retomar, restaurar o devolver a su escenario actual un ecosistema que ya fue o esta siendo alterado, es decir no tiene carácter preventivo sino reactivo o compensatorio. En cambio las medidas de urgente aplicación si tienen el carácter de preventivas puesto que son impuestas ante una situación inminente de contaminación o desequilibrio ecológico que se pudiese suscitar por obras o actividades que han comenzado pero que aun si bien es cierto no han causado un daño el mismo es inminente y tiene por objeto impedir dicha circunstancia.

El momento procesal oportuno para dictar las medidas correctivas y/o las de urgente aplicación es precisamente el momento de emplazar al presunto infractor, pues se impondrán derivadas de el análisis de los hechos u omisiones que arroje el acta de inspección levantada, por lo que se le dará al gobernado un termino razonable para cumplir con dichas medidas impuestas. Dicho término puede ser independiente al lapso de 15 días hábiles que tiene para ofrecer probanzas a su favor.

Así mismo en caso de que dichas medidas adoptadas hayan sido deficientes o insuficientes, la autoridad al momento de emitir resolución administrativa podrá señalar nuevamente las medidas que correspondan ya sean las mismas que impuso al momento del emplazamiento y en su caso adicionar nuevas medidas para corregir las deficiencias observadas, así mismo deberá de señalar plazo para su cumplimiento.

---

<sup>56</sup> Brañes Ballesteros, Raúl. op cit. Pág. 256

El particular de manera genérica tiene un plazo de 5 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo que otorgo la autoridad para informar a la Procuraduría su cumplimiento. Dicho informe deberá de ser por escrito y de manera detallada. Resulta recomendable para ambas partes que dicho informe sea apoyado por pruebas documentales y/o técnicas en su caso, tales como fotografías, video e informes de cumplimiento con responsabilidad de técnico responsable, entre otros para darle mayor veracidad a lo que ahí se consigna.

La autoridad en este caso la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, tendrá derecho de realizar visitas de inspección tendientes a verificar el cumplimiento de las medidas impuestas, por lo que en caso de que de cuenta de que no se han realizado dichas medidas, podrá imponer cualquiera de las sanciones que establece en artículo 171 de la LGEEPA, que son:

**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:

I.- Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

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

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 treinta y seis horas.

**IV.-** El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, y

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

Así mismo dicho artículo establece el concepto de reincidencia que se actualiza cuando el infractor incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada. En caso de que en una segunda o posterior inspección tendiente a verificar el cumplimiento de requerimientos anteriores se desprenda que no se ha dado cumplimiento de medidas previamente ordenadas, además de la sanción administrativa que se haya impuesto, se podrá imponer multa adicional a la primera con la limitante de que no deberá exceder los 20,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Las medidas correctivas o de urgente aplicación deben cumplir con ciertos requisitos, a saber: 1) deben ser adoptadas por la autoridad ordenadora, a continuación de una visita de inspección; 2) deben ser fundadas y motivadas, teniendo presente que su propósito es que se cumpla con los disposiciones jurídicas aplicables, así como los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas; 3) debe señalarse en ellas el plazo para su cumplimiento; 4) debe otorgarse en ellas un termino de 15 días al interesado para que exponga lo que a su derecho convenga y en su caso aporte las pruebas procedentes, en relación a la actuación de la autoridad.

En el ultimo párrafo del artículo 169 de la LGEEPA, abre la posibilidad de que en caso de que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación que se le hayan impuesto en los plazos ordenados y con la condición de que el infractor no sea reincidente, la Secretaria por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá revocar o modificar la sanción impuesta.

Interpretando dicho párrafo del artículo en comento, estamos ante el supuesto de que ya existe una Resolución Administrativa que condena al particular toda vez que lo llama "infractor" y no presunto infractor. A criterio del suscrito debiese cambiar dicho artículo en particular lo que se refiere a la palabra "podrá" por la de "deberá", toda vez de que si se demuestra que el particular subsana todas las medidas impuestas por la autoridad o subsane las irregularidades impuestas no existe razón alguna para que continúe con el castigo administrativo materializado con una multa. Con lo anterior ya no se estaría privilegiando el carácter represor del estado y se abonaría a entrar en una etapa de incentivos para aquellas personas que restauren, compensen o mitiguen daños ambientales en materia de Impacto Ambiental, máxime que el propio artículo ya de por sí exige como limitante para revocar o mitigar la sanción impuesta a que la infracción no sea de las que señala el artículo 170 de la propia ley,

es decir, cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, luego entonces estaríamos hablando de infracciones moderadas o leves.

### 3.6 Medidas de seguridad

Las medidas de seguridad, son los instrumentos legales para que la autoridad en ejercicio de sus funciones, pueda de manera inmediata, cumpliendo con las garantías individuales, imponer restricciones de la propiedad en contra de conductas que atenten contra el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos y el medio ambiente.

La existencia de dichas medidas se encuentra prevista en el capítulo III artículo 170 y 170-BIS de la LGEEPA, y disponen lo siguiente:

**ARTICULO 170.-** Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos

forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;

II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

Por su parte, prescribe el artículo 170- bis:

**ARTICULO 170 BIS.-** Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.



Por lo que las hipótesis que se señalan para adoptar una medida de seguridad son las siguientes: 1) la existencia de un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales y, 2) en tratándose de casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública,

Frente a cualquiera de esos dos supuestos la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la PROFEPA, en los términos del artículo 68 fracción X del Reglamento interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales que le dan la competencia orgánica para hacerlo de manera fundada y motivada, podrá imponer cualquiera de las medidas de seguridad que señala el artículo 170 de la LGEEPA. Así mismo en el último párrafo del 170, faculta a la PROFEPA a promover ante otras autoridades la ejecución de las diversas medidas de seguridad que estas impongan, como podría ser el caso de las que disponen la Ley General de Salud en la materia de Residuos Biológico-infecciosos por ejemplo.

En nuestra opinión no existen en la materia de Impacto Ambiental facultades para que el inspector actuante realice al momento de la primera visita de inspección la aplicación de una medida de seguridad, toda vez que se trataría de un acto de privación distinto al de molestia, el cual no estaría calificado para realizarlo pues se estaría tomando atribuciones que no están expresamente facultadas, no siendo suficiente que en la Orden de comisión correspondiente el C. Delegado Federal o quien tenga competencia para dictarla, lo haya facultado para ello. Y es que, en tratándose de la materia de impacto ambiental, a diferencia de las materia forestal o de flora y fauna silvestre, no existe riesgo de que haya una sustracción de la justicia por parte del particular o mejor dicho, de la obra o actividad que la produzca, toda vez de que se trata de actividades realizadas en un lugar específico, por lo que la autoridad deberá de valorar los

hechos asentados en el acta y si derivado del estudio de los mismos se actualizan los supuestos del artículo 170 de la LGEEPA, se deberá dictar la orden específica que corresponda para imponer la sanción que se trate de manera fundada y motivada.

Al respecto se transcriben diversos criterios en materia de imposición de medidas de seguridad:

No. Registro: 198,724

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Mayo de 1997

Tesis: P. LXI/97

Página: 177

**VISITAS DOMICILIARIAS. LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD Y SANCIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, SI EL ACTO DE MOLESTIA CONSTA POR ESCRITO, EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO.**

El artículo 16 constitucional, en el párrafo que establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos

casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, contempla como garantía individual del gobernado, la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, pero ello no implica que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, al referirse a reglamentos "sanitarios y de policía", no se está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social. De ahí que aplicar y ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, es una función que está

encomendada a la autoridad administrativa, pues incluso se trata de un deber que le impone la Constitución.

Amparo en revisión 1355/95. Inmobiliaria Rama, S.A. de C.V. 6 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

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

Las medidas de seguridad pueden consistir en:

- a) La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo del artículo 170.

La clausura solo puede tener el carácter de temporal e implica una limitación a la libertad económica y de propiedad establecida en el artículo 5° constitucional, puesto que dicho artículo dispone la libertad de profesión, industria, comercio y trabajo y estas libertades individuales no pueden ser restringidas sino en los casos que comprometan a los intereses generales de la sociedad. Así también el artículo 25 constitucional dispone que las actividades de las

178

empresas del sector privado puedan quedar sujetas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

- b) El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad

Esta medida a pasado a sustituir al llamado decomiso<sup>57</sup>, que se planteaba en la legislación hasta antes de las reformas sufridas por la LGEEPA, y que vulneraba las garantías individuales del gobernado, toda vez que implicaba la pérdida de la propiedad del objeto decomisado sin el pago alguno de indemnización. Así, al quedar como aseguramiento precautorio, este concepto se encuentra acorde con lo que establece en párrafo tercero del artículo 27 constitucional al entenderse este como una modalidad del derecho de propiedad.

- c) La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

---

<sup>57</sup> Entendiendo este como “la privación coactiva, definitiva y sin indemnización de una parte de los bienes de una persona, por razones de interés, seguridad, moralidad o salud públicos y constituye una pena establecida en la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto o producto del mismo”. Chávez Castillo, Raúl. Diccionario Práctico de Derecho. Primera Edición, 2005. Pág. 71

### 3.6 La sanción administrativa. Responsabilidad administrativa

En primer término entendemos a la sanción en general como una pena o represión.<sup>58</sup>, agregando el suscrito que esta es impuesta por el estado a través de una resolución administrativa por el tipo de materia que nos ocupa. En este caso el artículo 171 de la LGEEPA, señala los tipos de sanciones administrativas aplicables a los infractores de las disposiciones en materia ambiental.

**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:

I.- Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

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

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

---

<sup>58</sup> De Pina Vara, Rafael. Op cit. Pág. 436

algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

III.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

IV.- El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, y

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

Respecto a lo que establece la primera fracción de dicho numeral, podemos anotar que esta deberá fijarse entre un monto mínimo y un máximo preestablecido de entre los veinte a los veinte mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La autoridad no está facultada a imponer de manera arbitraria los montos con lo que se sancionará al particular, sino que estará atento a lo que establece el artículo 173 de la propia ley, que obliga a la autoridad a verificar las circunstancias de cada caso concreto para poder llegar a una determinación con respecto a la multa a imponer.

Más aun, no podemos pasar desapercibido lo que establece nuestra Carta Magna en relación a la imposición de multas administrativas.

**ARTÍCULO 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Competente a la autoridad administrativa la aplicación de

sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Ahora bien, tratándose de la clausura establecida en la fracción II del artículo 171 de la LGEEPA, puede ser temporal o definitiva, -a diferencia de la clausura cuando es impuesta como medida de seguridad- total o parcial. Es importante señalar que a partir de las reformas a la ley de 1996, la imposición de dicha medida paso de ser una decisión discrecional a ser una sanción reglada por hipótesis que quedaron plasmadas en tres supuestos a saber: 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<sup>59</sup> cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o c) se trate de

---

<sup>59</sup> El párrafo final del artículo 171 de la LGEEPA define al reincidente como “al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada”.



desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

Cuando se trata de clausuras temporales es necesario que la autoridad en este caso la PROFEPA, como autoridad ordenadora de la medida, indique de manera clara y precisa las medidas correctivas y acciones a llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción, así como los plazos para su realización.

En lo que respecta al arresto domiciliario definido como aquel acto que afecta la libertad de una persona que se le ha impuesto por parte de una autoridad con motivo de una falta administrativa o desobediencia a determinaciones judiciales<sup>60</sup>, este puede imponerse como sanción con el fundamento constitucional que se consigna en el recién mencionado artículo 21 constitucional, hasta por 36 horas.

Ahora bien, con respecto al decomiso como sanción administrativa, es una figura diversa al aseguramiento precautorio que se establece en el artículo 170 fracción II de la LGEEPA como medida de seguridad. Ya establecimos en el capítulo correspondiente que dicha figura como medida de seguridad fue eliminada por la figura de aseguramiento precautorio, pues a criterio del suscrito el término de decomiso resultaba atentatorio de las garantías del gobernado toda vez de que restringía la garantía de propiedad sin el derecho de audiencia previo, ni ser oído y vencido en juicio, máxime que su imposición no precedía de una indemnización como lo prevé la Constitución.

Por lo que sostenemos nuestro criterio, pero habría que hacer la distinción en el decomiso como sanción administrativa. Me explico, la figura del decomiso, resulta legal en tratándose de cuestiones de

---

<sup>60</sup> Chávez Castillo, Raúl. Op. cit.

flagrante infracción y posesión de especies que por su importancia resulte evidente la necesidad de aplicar dicha medida. Por lo que el artículo 171 fracción III que lo menciona como sanción solo esta limitándolo a tres materias, a saber: a) recursos forestales, b) especies de flora y fauna silvestre y c) recursos genéticos, por lo que consideramos valida dicha figura en tratándose de dichas materias.

El destino de los bienes asegurados o decomisados, lo regula el artículo 174 bis de la LGEEPA que dice:

**ARTICULO 174 BIS.-** La Secretaría dará a los bienes decomisados alguno de los siguientes destinos:

I.- Venta directa en aquellos casos en que el valor de lo decomisado no exceda de 5,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción;

II.- Remate en subasta pública cuando el valor de lo decomisado exceda de 5,000 veces el salario diario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción;

III.- Donación a organismos públicos e instituciones científicas o de enseñanza superior o de beneficencia pública, según la naturaleza del bien decomisado y de acuerdo a las funciones y actividades que realice el donatario, siempre y cuando no sean lucrativas. Tratándose de especies y subespecies de flora y fauna silvestre, éstas podrán ser donadas a zoológicos públicos siempre que se garantice la

existencia de condiciones adecuadas para su desarrollo, o

**IV.-** Destrucción cuando se trate de productos o subproductos, de flora y fauna silvestre, de productos forestales plagados o que tengan alguna enfermedad que impida su aprovechamiento, así como artes de pesca y caza prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables.

No obstante lo anterior los supuestos establecidos en las fracciones I y II, es decir la venta directa y el remate en subasta pública de los bienes decomisados, solo procederán dichos supuestos, cuando los bienes decomisados sean susceptibles de apropiación conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

En lo que respecta a la sanción administrativa consistente en la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes, prevista en la fracción V del artículo 171 de la LGEEPA y desarrollada por el artículo 172 de la misma ley, es una de las sanciones más graves toda vez que implica revocaciones que se hayan obtenido con anterioridad al hecho infractor, por lo que a criterio del suscrito la imposición de dicha medida no es suficientemente regulada, ya que deja al arbitrio de la autoridad su imposición, limitándola a fundar y motivar su actuar.

Es importante mencionar que para la imposición de cualquiera de las sanciones administrativas que hemos reseñado, por infracciones a la ley, la Secretaría a través del órgano desconcentrado que es la PROFEPA. Deberá tomar en cuenta los criterios del artículo 173 de la LGEEPA, que por su importancia transcribimos:

**ARTICULO 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: impacto en la salud pública; 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;

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.

Las disposiciones de la LGEEPA en materia de aplicación de sanciones concluyen con una norma que establece que los ingresos que se obtengan por el pago de multas relacionadas con infracciones a la ley, se destinarán a la integración de fondos para programas que fortalezcan la inspección y vigilancia, lo cual haremos los comentarios correspondientes en el capítulo de propuestas sobre este párrafo que consideramos no se aplica de manera idónea para fortalecer dichas acciones a favor del medio ambiente.

### 3.8 Recursos

#### *Recurso de Revisión*

El presente recurso esta contemplado en la LGEEPA en el capitulo Sexto de los artículos 176 al 181. Desde este momento también resulta útil, mencionar que en tratándose de la substanciación del procedimiento del recurso de revisión la Ley Federal de Procedimiento Administrativa es supletoria a la Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente con fundamento en el articulo 179 de la LGEEPA.

Antes de las reformas sufridas en 1996 dicho recurso se denominaba de inconformidad. Este capitulado regula dos tipos de recursos de revisión por su naturaleza. El primero es que contemplan los artículos 176 y 179 y el segundo lo contempla el artículo 180 y 181, de los que hablaremos en este apartado.

En tratándose del Recurso de Revisión aplicable en contra de resoluciones administrativas derivadas de un procedimiento administrativo de sanción, las reglas son las siguientes:

El Recurso de revisión procede en contra de resoluciones administrativas con motivo de la aplicación de la LGEEPA y sus demás disposiciones aplicables. Lo anterior significa que no podrá interponerse dicho recurso en contra de actos administrativos de trámite, (acuerdos) pues estos deberán controvertirse hasta que se dicte la resolución administrativa que ponga fin al expediente que se trate, lo anterior en acatamiento a lo que establece el articulo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El término del particular para impugnar las resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo es de 15 días hábiles posteriores a su notificación correspondiente. Dicho recurso debe imponerse ante la autoridad que emitió la resolución, y esta acordara

su admisión, para turnarla al superior jerárquico para su sustanciación.

Los requisitos de procedibilidad del Recurso de Revisión los encontramos en el artículo 86 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y son:

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

De manera paralela a la interposición del recurso, la LGEEPA contempla la posibilidad de que el promovente solicite en caso de ser el caso, la suspensión del decomiso que se haya realizado durante el procedimiento, siempre y cuando cumpla con dos requisitos fundamentales: 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.

Así mismo el artículo 178 enumera las hipótesis en las cuales no procederá la suspensión del decomiso y son: 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 esta 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 podemos apreciar que dicha suspensión de decomiso de trata únicamente sobre la materia de flora y fauna silvestre. En tratándose de suspensión de multas impuestas por infracciones cometidas a la legislación ambiental, también procede la suspensión siempre y cuando: I. Lo solicite expresamente el recurrente; II. Sea procedente el recurso; III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Resulta por demás importante lo que señala el artículo 87 último párrafo de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, puesto que impone a la autoridad un término de 5 días hábiles posteriores a la interposición del recurso para acordar sobre la suspensión

solicitada por el particular, pues en caso de que no se pronuncie en dicho termino esta se entenderá concedida.

El recurso se tendrá por no interpuesto cuando se presente fuera del plazo de 15 días que tiene el particular para impugnar la resolución, cuando no haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente en tratándose de personas jurídicas y en los casos de que no lleve la firma correspondiente de quien promueve.

De conformidad con el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se desechara por la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta dependiente de las oficinas centrales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando exista litispendencia, cuando no se afecten los intereses jurídicos del promovente, contra actos consumados de un modo irreparable, contra actos consentidos expresamente o cuando se este tramitando ante tribunales algún medio de defensa legal de manera paralela al intentado de revisión.

Así mismo se regulan los supuestos del sobreseimiento del mismo, el cual da cuenta de ellos el diverso 90 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y son: I. El promovente se desista expresamente del recurso; II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona; III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo; V. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Por lo que una vez recibido dicho recurso de revisión por parte de la autoridad esta deberá remitirlo inmediatamente ante su superior jerárquico para que sea este quien se pronuncie al respecto de su



admisión, desechamiento o substanciación del mismo. La Delegación Federal remitente deberá de enviar también acompañando al recurso:

- Orden de Inspección
- Acta de Inspección.
- Acuerdo de Emplazamiento con constancia de notificación.
- Escrito de comparecencia.
- Acuerdo de comparecencia o no comparecencia (alegatos)
- Escrito de alegatos.
- Acuerdo de alegatos o no alegatos.
- Resolución administrativa c/constancia de notificación.
- Original del recurso de revisión.
- Acuerdo de Admisión o recepción con constancia notificación.
- Reconsideración tales como el Acta de verificación de medidas y dictamen de cumplimiento.

La resolución del recurso de revisión interpuesto deberá de ser fundada en derecho y deberá de tener las características de toda resolución tales como el principio de exhaustividad que obliga a la autoridad a resolver sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas y el de congruencia que obliga a resolver sobre lo solicitado en el recurso y la limita a no ir mas allá de la litis planteada.

Si bien es cierto no esta contemplada la suplencia en la deficiencia de la queja en la materia administrativa, como es el caso que nos ocupa, la autoridad si puede corregir los errores en cuanto a la fundamentación legal del recurso y podrá examinar los agravios en su conjunto, pero nunca cambiando los hechos expuestos en el. Así mismo cuando se trate de actos administrativos en los cuales se advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, la autoridad deberá dejar sin efectos dicho acto.

Las formas de resolver el recurso de revisión son las siguientes: I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; II. Confirmar el acto impugnado; III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Hasta aquí hemos presentado todo lo referente al recurso de revisión que procede tratándose de resoluciones administrativas que ponen fin a un procedimiento administrativo que deriva de una visita de inspección.

Pero también señalaremos a continuación de la otra connotación que se adiciono en la LGEEPA sobre el recurso de revisión que regulan los artículos 180 y 181 de la Ley General en comento.

En efecto la excepción a la regla que establece que el Recurso de Revisión procede únicamente en contra de resoluciones administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo lo es el artículo 180, toda vez que amplía las facultades legales de los ciudadanos a acceder a medios de defensa del medio ambiente. Así el artículo en comento permite a personas físicas y morales de comunidades afectadas por obras o actividades que contravengan las disposiciones ambientales, a interponer recurso de revisión en contra de los actos administrativos que correspondan. Para la materia de Impacto Ambiental que nos ocupa en la presente tesis dicho artículo es importante, puesto que permite que el particular a través de este recurso haga valer los agravios que considere necesarios por ejemplo dentro de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cualquiera de las etapas que este se encuentre. Es dable, que los particulares abusen de dicha facultad, por lo que el propio artículo obliga a estos a demostrar que dichas

obras o actividades originen o puedan originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida.

Así mismo el artículo 181 de la misma Ley General establece que *“...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...”*

### *Juicio de Nulidad Administrativa*

Este juicio de nulidad administrativa también conocido como contencioso administrativo, es derivado de los conflictos o litigios entre la administración y el administrado, cuando este impugna ante las autoridades judiciales competentes una resolución administrativa, en los casos autorizados por la ley.

### *Antecedentes*

Dicho juicio de Nulidad Administrativa se interpone ante lo que ahora se conoce como Tribunal de Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual remonta sus inicios al primero de enero de 1937, que es cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales, mas no de resoluciones de carácter administrativas.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de esta materia a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se

introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados

a once, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado, así como la que adicionalmente el propio decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

Las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000. Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la

competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.

Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: a) se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; b) que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; c) se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; d) se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; e) se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; g) se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que sea "ágil, seguro y transparente".

Bajo la tesitura del principio de definitividad que establece que se tienen que agotar las instancias previas internas para poder acceder a juicios como es el caso el de Nulidad, en *contrario sensu* si no

existe obligatoriedad de agotar previamente el Recurso de revisión el particular puede de manera discrecional decidir si ira por el Recurso de revisión o directamente interpondrá el Juicio de Nulidad Administrativa en contra de una resolución definitiva en este caso, toda vez que el artículo 8 en su fracción VI establece que El Juicio Contencioso Administrativo será improcedente cuando se pueda impugnar (la resolución) por medio de algún recurso u otro medio de defensa, salvo los casos en que la interposición del mismo sea optativa como es el caso del Recurso de Revisión establecido en la LGEEPA.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en materia ambiental la encontramos atentos a lo que dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dice:

Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

XIII.- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV.-Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

Así mismo el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala:



Artículo 2.- El juicio contencioso administrativo Federal, procede contra las resoluciones administrativas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así mismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos, o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

La conformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta integrado por una Sala Superior y por las Salas Regionales que correspondan en todo el país. La Sala Superior se compone de 11 Magistrados, y puede actuar en pleno o dos secciones. En pleno tiene las siguientes facultades:

- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales
- Fijar o suspender la Jurisprudencia del Tribunal
- Resolver los incidentes y recursos que procedan contra actos y resoluciones del Pleno.
- Señalar la sede y número de las Salas Regionales.

Las Salas Regionales se componen de 3 Magistrados y para sus resoluciones basta el voto de 2, el Territorio se dividirá en regiones con los límites territoriales que establezca la Sala Superior, la cual también determinará el número de Salas en cada región y su sede.

Las Salas Regionales tienen la siguiente competencia:

- Conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada.

- Resolver, por atracción, los juicios con características especiales en los casos establecidos por el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.

En este último supuesto de las facultades de atracción del pleno del Tribunal Federal en comento, es de resaltarse que mediante el Acuerdo G7/2000, el Pleno determinó que los asuntos en donde se planteara alguna controversia que implicara interpretación sobre la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, o alguno de sus artículos debía ponerse a su consideración para determinar, en su caso, ejercer la facultad de atracción. Lo anterior toda vez que por la complejidad y lo novedoso de la materia algunas salas regionales carecen de la pericia requerida para interpretar la legislación ambiental desde una perspectiva holística y no simplemente desde un carácter fiscal o recaudatorio, puesto que en el génesis dicho Tribunal Federal se especializaba única y exclusivamente en conocer asuntos de carácter fiscal, situación que se ha venido ampliando hasta el día de hoy que conocer de la materia ambiental por ser esta rama del derecho administrativo.

Las etapas y plazos del Juicio de Nulidad Administrativa seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son las siguientes:

### *La Demanda*

La demanda de nulidad administrativa debe presentarse en la Sala Regional que competa por razón de territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada. El término del particular para demandar es de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado.

- Los elementos que deberá la demanda son:
- Nombre del demandante y domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la Sala Regional competente.
- Que es lo que se impugna, la cita de la resolución cuya ilegalidad se combate.
- Las autoridades demandadas.
- La exposición de los hechos que dan motivo a la demanda y que constituyen los antecedentes de la resolución impugnada
- Los fundamentos de derecho en que el actor apoye la demanda de nulidad
- Los conceptos de impugnación o agravios
- El señalamiento de las pruebas conforme a las cuales el actor demostrara la procedencia de su demanda
- El nombre y domicilio del tercero perjudicado en caso de que lo haya
- Los puntos petitorios

### *La contestación a la demanda*

Al dictarse el auto de admisión de la demanda se ordenara por el magistrado instructor que conozca del asunto correr traslado de la misma a las autoridades demandadas, y el tercero perjudicado si lo hubiera, para que produzcan la defensa de la resolución impugnada. El plazo para contestar la demanda es de 45 días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo para que la contesten.

Cuando en el juicio de nulidad se impugnen directamente las resoluciones sancionatorias emitidas por las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las diferentes entidades federativas, a éstas les corresponde defender el acto

demandado de fondo, en primer lugar respecto los requisitos de procedencia del mismo, haciendo valer en su caso, el recurso de reclamación correspondiente, de conformidad con el artículo 243 del Código Fiscal de la Federación, así como refutando en el escrito de contestación de demanda respectivo, todos y cada uno de los hechos y agravios manifestados por la parte actora; lo anterior en su carácter de autoridad emisora del acto impugnado en términos del 198 fracción II, inciso "a" del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, las Delegaciones de la PROFEPA en los asuntos de referencia deberán, en su caso, desahogar las pruebas ofrecidas por la demandante que así lo ameriten como en el caso de las Testimoniales o la Pericial.

Los puntos a los que debe aludir la contestación de la demanda de la autoridad, serán los siguientes:

- Cuestiones de previo y especial pronunciamiento
- Sobreseimientos
- La contestación al capítulo de hechos de la demanda.
- La contestación a los fundamentos de derecho de la demanda, rebatiéndolos y abundando en los que se apoyo la autoridad al momento de resolver.
- Los argumentos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación
- Las pruebas que se ofrezcan.

### *La ampliación a la demanda*

La parte actora puede dentro del término de veinte días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación a la misma, proceder a ampliar su demanda, en los siguientes casos:

- Cuando se impugne una negativa ficta
- Contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación
- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente
- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no cambien los fundamentos de derecho de la resolución pero que no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.

### *La ampliación a la contestación de la demanda*

El plazo para producir la ampliación a la contestación de la demanda es de veinte días hábiles, siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación que admita la ampliación. En la ampliación a la contestación de la demanda deberá expresarse los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a juicio de la autoridad impiden que se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su ampliación de demanda a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso, los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que se ofrezcan.

### *Las pruebas*

El legislador en este caso estableció que como regla general en los juicios contencioso-administrativos serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional con cargo a las autoridades mediante la absolució de posiciones. Luego entonces a *contrario sensu*, podrán ofrecerse, la documental, la inspección ocular, el reconocimiento de firmas y documentos, la testimonial, la declaración de parte, la pericial, la instrumental, la presuncional de actuaciones y todas aquellas que no sean contrarias a derecho. Para el desahogo de las mismas será el Código Federal de procedimientos civiles que regule las reglas del mismo de manera supletoria.

### *Los alegatos*

Una vez que la autoridad demandada ha entregado su contestación a la demanda o, según sea el caso, la demanda de ampliación, no existiendo prueba pendiente de desahogarse o cuestión e incidente en trámite que impida dictarse la sentencia que corresponda, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificara por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito. Según el Maestro Margain Manautou, los alegatos sirven, esencialmente a la parte demandante, para que se haga un examen comparativo entre las causales de ilegalidad expuestas en el escrito de demanda en contra de la resolución impugnada y la contestación que produce la autoridad demandada a cada una de ellas, así como de sus pruebas, con el objeto de destacar que esta última no alude a todos y cada uno de los agravios expuestos, o bien alude parcialmente a alguno de ellos, o bien se pretende mejorar el acto combatido

introduciendo argumentos no expuestos en este o invocándose disposiciones no citadas en el.<sup>61</sup>

### *El cierre de la instrucción*

No existiendo ningún incidente de previo y especial pronunciamiento y habiendo transcurrido el plazo de cinco días para que las partes formulen por escrito sus alegatos, presentados estos o no, quedara cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa, salvo que alguna de las partes en sus alegatos presentasen prueba superveniente, entonces el magistrado instructor deberá correr traslado a la otra parte para que exprese respecto a ella lo que a su derecho convenga, dentro del plazo que se señalará. Transcurrido ese plazo se cierra la instrucción del juicio dándose a este por concluido.

### *La sentencia*

Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se pueden dar en los siguientes sentidos: Sobreseyendo el juicio, declarar la validez del acto impugnado o declarar la nulidad del acto impugnado. En este último caso la nulidad puede ser de dos tipos, la lisa y llana y la nulidad para efectos, normalmente para que la autoridad dicte nueva resolución. La sentencia deberá de dictarse dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se tuvo por cerrada la instrucción.

### *Juicio de Amparo*

El juicio de amparo es un medio de control por parte del Poder Judicial de la Federación de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades, en este caso,

---

<sup>61</sup> Margain Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo o de anulación o de ilegitimidad. Editorial Porrúa. Primera Edición. 1968. Pagina 370

administrativas. Dicho juicio tiene su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correspondiente Ley Reglamentaria conocida como Ley de Amparo. Es decir, es un medio de defensa que los particulares pueden hacer valer en contra de los actos de la administración pública, (SEMARNAT, a través la PROFEPA); que permite al gobernado obtener el amparo y la protección de la justicia federal, cuando estima que sus garantías individuales no han sido respetadas.

De manera mas especifica, el gobernado que sienta que se le ha vulnerado su esfera jurídica a través de un agravio directo, por parte de la autoridad conculcando alguna de sus garantías individuales, puede interponer juicio de amparo indirecto en contra de actos derivados de un procedimiento administrativo.

El amparo indirecto se promueve ante los Juzgados de Distrito a diferencia del amparo directo que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

De forma genérica, podemos mencionar que el amparo indirecto procede contra actos que no sean sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, ya sea que la violación se cometa en el procedimiento o en la sentencia misma.

Así también la procedencia del juicio de amparo indirecto, también llamado biinstancial, la encontramos en los supuestos que establece el artículo 114 y 115 de la Ley de Amparo.

En tratándose del amparo directo o también conocido como “uniinstancial” podemos decir que este lleva ese nombre pues se interpone directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes conocen del asunto de manera directa, a diferencia del amparo indirecto que únicamente llega a su conocimiento en caso



de que se impugne la resolución de el Juez de Distrito mediante el Recurso de Revisión.

Este procederá en el caso concreto que nos ocupa, atendiendo el principio de definitividad, cuando impugnemos una resolución administrativa primeramente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la sentencia nos sea desfavorable, entonces estamos en aptitud de acudir a solicitar el amparo y protección de la justicia federal a través del Amparo Directo.

De manera genérica, podemos anotar que de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el termino para interponer la demanda de amparo es de quince días a partir del día siguiente en que haya surtido efectos el acto que se reclame, exceptuando los supuestos que establecen las tres fracciones del diverso artículo 22 de la misma Ley en comentario.

En el caso de la PROFEPA, estadísticamente se impugnan vía amparo, principalmente la falta o indebida fundamentación y motivación de los siguientes actos administrativos:

- La orden de inspección que dio origen al procedimiento, ya sea en el nombre del inspeccionado, competencia de la autoridad o el objeto de la visita;
- La sanción administrativa, ya sea la imposición de multas económicas o la imposición de medidas técnicas;
- El acuerdo admisorio del recurso de revisión para negar la suspensión de medidas impuestas y;
- La falta de respuesta a las peticiones del particular.

### 3. 9 Formas alternas de solución del procedimiento administrativo en materia de Impacto Ambiental

Este tema es de vital importancia a criterio personal del suscrito, pues privilegia el espíritu proteccionista y sobre todo abona a la necesidad de cambiar el criterio represor del estado en materia ambiental para modificarlo hacia el criterio restaurador mediante la inclusión en los temas y legislación ambiental del principio “el que contamina restaura”, por las razones que expondremos en el capítulo correspondiente. En tratándose de formas alternas para solucionar procedimientos administrativos en materia de Impacto Ambiental tenemos la conmutación de la multa y los convenios de restauración de daños ambientales.

#### *La conmutación de la multa*

Esta figura es aplicable a infractores, es decir cuando esta acreditado mediante una resolución Administrativa que un particular realice obras y/o actividades que incumplieron lo dispuesto por la legislación ambiental en este caso en materia de Impacto Ambiental.

Así las cosas, dentro de la LGEEPA, existe la figura jurídica de la conmutación de las multas, prevista en el artículo 173 ultimo párrafo de la misma, que dice:

Artículo 173.- “...La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección,

preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley y la autoridad justifique plenamente su decisión...”

Los requisitos de procedibilidad para solicitar la conmutación de la multa en materia ambiental son:

- Que la persona física o moral que suscriba la solicitud, acompañe la documentación con la que acredite la personalidad con la que comparece. Lo anterior con fundamento en lo que establece el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Que garantice sus obligaciones, preferentemente mediante la fianza de conformidad con lo que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece las formas de garantizar el interés fiscal.
- Que no exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave, en atención a lo que dispone el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que señala las hipótesis en las que procede la aplicación de medidas de seguridad.
- Que el proyecto de inversión, no esté encaminado a dar cumplimiento a las infracciones cometidas o a las Medidas Correctivas ordenadas en la resolución sancionatoria, es decir que haya una verdadera compensación del daño causado realizando actividades alternas a las que está obligado.

Es necesario que la solicitud de la conmutación se realice por escrito y que sea acompañada por un Programa de Inversión. Dicho programa es propiamente el proyecto que pone a consideración el

particular a la autoridad en el cual propone las medidas ha implementar a favor del medio ambiente. Ese documento deberá contener como mínimo un programa calendarizado de las obras o actividades a realizar y el monto a invertir debidamente desglosado y justificado.

El termino para presentar la solicitud de conmutación y el proyecto de inversión es de quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que impuso la multa que se pretende conmutar.

Si al momento de interponer la solicitud de conmutación, el promovente no acompaña el proyecto de inversión debidamente elaborado, la autoridad otorgará un plazo (prórroga) que no excederá de 15 días hábiles para la presentación del mismo.

### *Recepción y Remisión de la Solicitud de Conmutación*

La Unidad Administrativa que haya impuesto la multa, deberá emitir en un plazo no mayor de cinco días hábiles, un acuerdo donde se tenga por presentada la solicitud, precisando que su sustanciación corresponderá a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta ( DGCPAC ) y que la misma será resuelta por el Titular de este Órgano Desconcentrado, precisando en dicho acuerdo, la fecha en que se notificó la resolución sancionatoria y la fecha en que se interpuso la solicitud para certificar que dicha solicitud se encuentre presentada dentro del termino de 15 días hábiles.

Posteriormente, el expediente se enviará a la DGCPAC dentro de los cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo por el cual se tiene por presentado el escrito de solicitud de conmutación y su proyecto de inversión.

En todo caso el particular podrá solicitar la suspensión de la ejecución del cobro de la multa, y esta se concederá siempre y cuando se garantice el interés fiscal, mediante alguna de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Entre las principales causas de desechamiento de las solicitudes de conmutación de multas encontramos que son:

- Cuando existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico o daño o deterioro grave.
- Cuando el promovente no formuló proyecto de inversión, o bien no se consideró viable.
- Cuando el proyecto de inversión se relacione directamente con las irregularidades por las cuales se le sancionó en materia ambiental o bien con las Medidas Correctivas Impuestas. En este último supuesto me permito ejemplificarlo para mayor claridad.

Una empresa que por su actividad, tiene la obligación de cumplir con las obligaciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y sus reglamentos en materias de Residuos Peligrosos y Atmósfera, es sancionada por no contar con almacén temporal de residuos peligrosos, no contar con bitácora de generación mensual de residuos peligrosos y no identificar adecuadamente sus residuos peligrosos. El proyecto de inversión en materia de conmutación de multas que presenta dicha empresa, es la construcción de un almacén temporal de residuos peligrosos; proyecto que por si solo, supera el monto de la multa impuesta en la resolución administrativa sancionatoria. El proyecto presentado, por obvias razones no es procedente, ya que por razones de lógica no es viable otorgar la conmutación de la multa impuesta, toda vez que en dicho caso, la empresa no esta presentando un proyecto de inversión a efecto de conmutar, sino, que se presenta un proyecto con el cual esta subsanando las irregularidades por las cuales se le sancionó y que de todas maneras esta obligado a realizar. En el

caso concreto, aun y cuando por la actividad a la que se dedique la empresa, tenga obligación de cumplir con los Reglamentos de la LGEEPA en materia de Atmósfera y Residuos Peligrosos, podrá presentar algún proyecto de inversión en materia de Atmósfera, ya que la propuesta de conmutación no se encuentra directamente relacionada con la irregularidad cometida, ni con las medidas correctivas ordenadas.

Se decreta el sobreseimiento, cuando no existe materia respecto de la cual se otorgue la conmutación, como por ejemplo pudiese ser que la multa ya haya sido pagada o cuando no exista multa que conmutar, esto es, que la sanción impuesta no sea económica.

En caso de que el solicitante incumpla con alguna de las condicionantes establecidas en la resolución, se genera un acuerdo mediante el que se deja sin efectos dicha resolución en virtud de no haber atendido a los requerimientos formulados.

### *El cumplimiento de la conmutación.*

La Unidad Administrativa sancionadora deberá verificar el cumplimiento del proyecto de inversión presentado mediante la realización de visitas de verificación de los términos bajo los cuales se otorgó la conmutación de multa, remitiendo las constancias que así lo acrediten a la DGCPAC.

Cuando se comprueba el total cumplimiento de la resolución, se genera un acuerdo mediante el que se tiene por cumplimentado el proyecto de inversión y se ordena el cierre y archivo del expediente administrativo que origino el procedimiento administrativo.

## *Viabilidad de los Proyectos*

Los proyectos de inversión que se presentan en materia de conmutaciones, deberán ser acordes con los supuestos que establece el propio 173, es decir que sean para: a) Inversiones para la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación b) inversiones encaminadas a la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales c) acciones y/o equipos en las que se supere o cumpla con niveles o beneficios mayores a los establecidos en la legislación ambiental. Este último supuesto se da con fundamento en el artículo 8 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Auditoría Ambiental.

Derivado de lo anterior los proyectos de inversión que se pueden considerar viables son, entre otros, los siguientes:

- Compra e instalación de aparatos de extracción para reforzar el programa de control de emisiones fugitivas.
- Plantación de árboles a efecto de reforestar áreas afectadas.
- Rehabilitación y recuperación de viveros para lograr la adaptación de plantas.
- La elaboración de carteles y folletos alusivos a los animales en peligro de extinción o cualquier otro tema ambiental.
- Programas de limpia o recolección de basura en Zona Federal Marítimo Terrestre. (playas)
- Inversiones en programas de difusión de la legislación ambiental, a través de cursos impartidos a personal de la PROFEPA, o bien a Ejidos y a empresas públicas o privadas.
- Elaboración de cortinas rompevientos, llevadas a cabo con la plantación de árboles, a efecto de evitar la pérdida de suelo por la acción del viento.
- La difusión de una conciencia ambiental, a través de concursos en varios niveles educativos, que tengan por objeto

la elaboración de ensayos, dibujos o programas publicitarios, y que la empresa que pretenda conmutar sea la encargada de la organización, patrocinio y premiación de los ganadores de los mismos.

*Problemática y propuestas de solución en materia de conmutación de multas*

Esta materia es un tema novedoso e innovador, pero tiene una problemática en cuanto a su aplicación. A continuación expongo sus principales deficiencias que se encuentran en la práctica para enseguida proponer modelos de solución.

**PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE CONMUTACION DE MULTAS**

PROBLEMÁTICA	PROPUESTA DE SOLUCION
<p>1.- Existe una deficiente regulación de la figura de la conmutación en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo que ocasiona que los particulares presenten proyectos relacionados con el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas o con el fin de subsanar las irregularidades por las cuales se les sancionó.</p>	<p>1.- La posible solución, es una reforma al artículo 173 de la LGEEPA, de manera que se reglamente dicha figura y guiar a los particulares que pretendan solicitar la conmutación de la multa impuesta, orientándolos respecto de los elementos o requisitos que se deben seguir para que un proyecto pueda resultar viable, dando una mayor difusión a la información contenida en el portal de Internet de la PROFEPA, respecto a la tramitación de la solicitud de conmutación; indicando entre otras cosas: Que el proyecto no deberá guardar relación con las irregularidades por las cuales se impuso una sanción, ni con las medidas correctivas</p>



<p>2.- Presentación de Proyectos de inversión con costos por debajo del monto de la multa que se pretende conmutar.</p>	<p>ordenadas.</p> <p>2.- Que los proyectos deberán ser de un costo igual o superior al monto de la multa impuesta. Además propongo que para verificar el cumplimiento de las acciones propuestas para conmutar la multa, uno de los medios idóneos sea la presentación de las facturas correspondientes a la acción propuesta con los requisitos fiscales correspondientes para efecto de asegurar la erogación comprometida.</p>
<p>3.- Un problema constante, es la presentación, por parte de los gobernados, de proyectos que ya han sido ejecutados con anterioridad a la presentación de la solicitud de conmutación, o incluso, de la emisión de la resolución.</p>	<p>3.- Que los proyectos deberán ejecutarse una vez que se haya autorizado por parte de la PROFEPA; no antes. La propuesta de reforma que propongo incluye dicho artículo y esta en el capítulo correspondiente.</p>
<p>4.- Otro problema es el hecho de que los particulares en algunos de los casos, no presentan proyecto de inversión debidamente elaborado, esto es, con costos desglosados, y actividades calendarizadas; situación que impide atender con celeridad dichas solicitudes.</p>	<p>4.- La solución que se propone es que las Delegaciones Federales en los estados, prevengan a los gobernados que se encuentren en este supuesto, para que en un término no mayor a 15 días, presenten los proyectos de inversión respectivos y las Delegaciones no remitan las constancias del expediente sin el proyecto respectivo; con ello se pretende dar celeridad a la substanciación de la conmutación, ya que de tal</p>

---

	manera no será necesario que la DGCPAC prevenga a los particulares; economizándose tiempo.
<p>5.- En muchas de las ocasiones, por desconocimiento, los particulares no cumplen con lo previsto en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, ya que al solicitar la conmutación de la multa, no garantiza las obligaciones a su cargo, requisito indispensable para la atención de la conmutación.</p>	<p>5.- La solución que se propone es que las Delegaciones, informen a los administrados, sobre los requisitos básicos para la procedibilidad de la conmutación de multas y en su caso, prevenirlos, para que en un término no mayor de 15 días presenten las solicitudes de conmutación con todos los requisitos necesarios para su remisión a la DGCPAC.</p>
<p>6.- Es necesario corroborar que no exista algún medio de impugnación promovido por el sancionado, en contra de la resolución respecto de la cual presenta su solicitud, ya que en algunas ocasiones, los administrados al mismo tiempo que solicitan la conmutación de la multa, hacen valer algún medio de defensa en contra de la misma resolución de la cual solicitan la conmutación.</p>	<p>6.- En el caso de que exista algún medio de impugnación en contra de la misma resolución administrativa de la cual se solicita conmutar, se podrá prevenir al particular para que en un término no menor de 5 días ni mayor de 15, se desista del mismo y de dicha manera poder atender su solicitud de conmutación.</p>

---

### *Los convenios de restauración de daños ambientales*

En la actualidad los mecanismos alternativos de solución de los conflictos han ganado terreno en las relaciones de gobernantes y gobernados. Esto es así, pues insistimos en la necesidad de crear mecanismos de comunicación entre dichos entes a efecto de poder garantizar realmente el espíritu y el fin de la ley ambiental y en particular en materia del impacto ambiental. Derivado de lo anterior el legislador al introducir la figura jurídica del convenio dentro de la

LGEEPA lo que pretende es asegurar la restauración o compensación del daño en el ambiente o en los recursos naturales.

Antes de las reformas sufridas por la LGEEPA, establecía como única forma de concluir cualquier procedimiento administrativo, la resolución Administrativa.

Mediante la reforma del 31 de Diciembre del 2001 se abrió la posibilidad de otorgar al interesado la oportunidad de convenir con la autoridad, la realización de acciones de restauración o compensación de daños, durante el procedimiento administrativo y hasta antes de que éste concluya.

Así las cosas se adiciono un segundo párrafo al artículo 168 de la LGEEPA para quedar como sigue:

ARTICULO 168.- Durante el procedimiento administrativo 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 169 de esta ley.

Así dicha figura jurídica fue introducida a la Legislación en materia ambiental básicamente por los siguientes argumentos:

- Crear mecanismos utilizados exitosamente por los países con mayor experiencia jurídica ambiental.

- Frente a un conflicto jurídico-ambiental, una de las vías más eficaces para reparar daños ambientales, es la de la negociación o autocomposición
- Es un instrumento de resolución ágil de controversias ambientales, en el cual el infractor manifiesta su voluntad de cooperación con la autoridad.
- Evita procedimientos administrativos y juicios largos y costosos.
- Asegura la restauración o compensación de los daños causados.

Entrando al estudio detallado de dicha figura jurídica tenemos que tener claros los conceptos que ocupa esta.

En la Legislación Ambiental también se encuentra claramente definida.

- **RESTAURACION** en la LGEEPA es el “conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.”<sup>62</sup>
- **RESTAURACION** en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable es el “conjunto de actividades tendientes a la rehabilitación de un ecosistema forestal degradado, para recuperar parcial o totalmente las funciones originales del mismo y mantener las condiciones que propicien su persistencia y evolución.”<sup>63</sup>

La Compensación no la encontramos definida en la Legislación Ambiental vigente. Para Rafael de Pina Vara la compensación es “un

---

<sup>62</sup> Artículo 3°, fracción XXXIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente.

<sup>63</sup> Artículo 7, fracción XXXIII de la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable.

modo de extinción de obligaciones recíprocas que produce su efecto en la medida en que el importe de una se encuentre comprendido en el de otra. Así también podemos decir que la compensación "...En derecho civil tiene lugar cuando dos personas se deben, recíprocamente, una cantidad de dinero o algunas cosas fungibles de la misma especie y calidad cuyo efecto es extinguir las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor..."<sup>64</sup>

En materia civil tenemos que la compensación es un medio de extinguir obligaciones recíprocas, esto es, tiene lugar cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y se debe dar respecto de cosas equivalentes o fungibles.

Partiendo de este concepto, la compensación por daños en materia ambiental puede tornarse difícil ya que, a excepción de algunos bienes muebles e inmuebles en recursos naturales (pesca, vida silvestre y forestal), el medio ambiente es un bien no fungible.

No obstante lo anterior, encontramos dentro de la doctrina en materia de derecho ambiental, a la figura de la compensación la cual dista de la materia civil, ya que las medidas compensatorias pueden perseguir dos tipos de objetivos, de carácter preventivo y de naturaleza reparadora. Por lo que hace a las medidas reparadoras, tratan de hacer efectivo el principio de justa redistribución, compensando a las víctimas de la contaminación por los daños sufridos.

Cabe apuntar que no es fácil determinar el daño ambiental, y menos aún, qué acciones a implementar equivaldrían al daño causado, para que éste se tenga debidamente compensado.

---

<sup>64</sup> Chávez Castillo, Raúl. Diccionario Práctico de Derecho. Primera Edición, 2005. Editorial Porrúa.

Por lo anterior, creemos que la recién incorporada figura de la compensación puede utilizarse para corregir las irregularidades observadas en el caso de que provengan, en materia de industria, de infracciones llamadas de efectos al ambiente, mismas que derivan de las emisiones, descargas o vertimientos al suelo o a la atmósfera por arriba de los límites establecidos, o bien, en el caso de recursos naturales, que provengan de irregularidades cuya restauración sea de difícil o imposible reparación.

Esa compensación podrá realizarse en el área afectada o en un área que no hubiese sido afectada directamente.

Por lo que el objeto de este tipo de convenios debe ser en todos los casos la realización de las acciones necesarias para la restauración o compensación de los daños causados por las irregularidades observadas<sup>65</sup>, para que previo su cumplimiento se dé por terminado el procedimiento administrativo.

### *Requisitos de procedencia*

Existen como todo acuerdo de voluntades entre dos o mas personas requisitos que se deben de cumplir para que dicho acto jurídico tenga validez.

Los requisitos de forma son:

- Que sea por escrito señalado lugar y fecha

---

<sup>65</sup> Resulta un presupuesto indispensable la existencia de algún daño susceptible de ser restaurado o compensado, ya que si la irregularidad es administrativa y del acta de inspección no se desprende la existencia de algún daño, no puede tener lugar un convenio de esta naturaleza pues no se daría la figura de la compensación

- Se deben anexar los documentos que acrediten la personalidad de los interesados
- Manifestar la voluntad de celebrar el convenio sin dolo o mala fe de cualquiera de las partes
- La solicitud de celebración de convenio debe dirigirse al titular de la delegación federal del órgano administrativo
- Se deberá anexar copia del acta de inspección
- El documento deberá contener la firma autógrafa de los que lo suscriben

Los requisitos de fondo son:

- Solicitar la celebración del convenio de restauración de daños ambientales antes de que se haya dictado la resolución administrativa
- Que se haya producido un daño ambiental
- Que el interesado no tenga el carácter de reincidente
- Se debe garantizar el monto de las acciones de restauración y/o compensación
- Se debe de presentar un programa calendarizado de acciones que deberá contener las especificaciones técnicas a través de las cuales el presunto infractor-interesado instrumentará las acciones establecidas en el convenio, y los tiempos de cumplimentación

### *Elementos del convenio*

Los rubros que deberá contener el convenio de restauración de daños ambientales son los siguientes:

#### **PROEMIO**

- En este deberá contener el objeto del convenio y las partes que lo celebran.

### **ANTECEDENTES**

- En los cuales deberá constar la fecha de la visita, números de acta y orden, materia y nombre, así como las irregularidades asentadas.
- En caso de que se haya impuesto medida de seguridad, señalar en que consistió y señalar la fecha del escrito mediante el cual el interesado solicita acogerse al beneficio del último párrafo del artículo 168, admite los hechos y omisiones en que incurrió, y manifiesta su voluntad de restaurar o compensar el daño.

### **DECLARACIONES**

*(Del presunto infractor-solicitante).*

- Su personalidad jurídica y el señalamiento del documento con el cual la acredita.
- El reconocimiento de la responsabilidad por los daños causados.
- La Expresión de su voluntad de sujetarse al convenio y el señalamiento de su domicilio convencional.
- En caso de que este sujeto a un proceso penal o a la investigación de una averiguación previa señalar el número.

*(De la Procuraduría)*

- Mención de la naturaleza jurídica de la SEMARNAT y la mención de sus principales facultades.
- Mención de la naturaleza jurídica de la PROFEPA y sus principales facultades. Señalamiento de los artículos que dan competencia a la PROFEPA (a través del Delegado o Titular de Unidad Administrativa correspondiente) para suscribir el convenio.



- Fecha del nombramiento del Delegado o Titular de la Unidad Administrativa, su nombre y cargo.

### **CLAUSULAS**

- Señalarse el objeto del convenio.
- Las acciones a las que se compromete el interesado y los plazos de su cumplimiento.
- Las prohibiciones que en cada caso deban estipularse.
- La obligación a cargo del interesado de presentar la garantía al día de firma del convenio.
- Las condiciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones del convenio por parte de la PROFEPA.
- Inclusión de pena convencional hasta por el monto de la garantía otorgada, por incumplimiento de las obligaciones.
- Mención de que es voluntad de las partes en que el convenio surta efectos plenos, sin perjuicio de las acciones judiciales o administrativas que la PROFEPA pudiera instaurar por el incumplimiento de la reparación de los daños.
- Señalamiento de que una vez que el interesado informe en tiempo y forma el cumplimiento de las obligaciones y que a su vez éste haya sido verificado por la PROFEPA, se podrá emitir un documento liberatorio de responsabilidad a favor del interesado, ordenando el cierre del expediente respectivo.
- En caso de controversia por la interpretación del convenio, las partes se sujetarán a los Tribunales Federales competentes en el domicilio de la delegación.
- En su caso, se establecerá la obligación de la PROFEPA de informar al Ministerio Público de la Federación o juez de la causa, sobre la reparación del daño, así como del hecho de que dicha reparación fue realizada previamente a la resolución del procedimiento administrativo, para efectos del artículo 412 del Código Penal Federal.

*Ejemplos de los principales convenios de restauración de daños ambientales celebrados por la PROFEPA*

<b>RUBRO</b>	<b>MEDIDAS</b>
<b>PARTES</b>	Convenio celebrado entre la delegación Federal de la PROFEPA en el estado de Baja California Sur y PEMEX REFINACION.
<b>DAÑO ORIGINARIO DEL CONVENIO</b>	Encallamiento de un buque que dañó el arrecife coralino de la Isla Espíritu Santo en Baja California Sur.
<b>ACCIONES DE RESTAURACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CIBNOR Perito tercero designado por las partes para llevar a cabo la evaluación de los daños y formulación del dictamen técnico, estableciendo etapas y tiempos a cumplir</li> <li>• Programa de restauración del ecosistema realizado por Hudson Marine Management.</li> </ul>
<b>ACCIONES DE COMPENSACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de monitoreo que tiene por objeto determinar la tendencia de recuperación del área</li> <li>• PEMEX se obliga a entregar USD 630,000.00 para la implementación del programa de monitoreo</li> <li>• PEMEX se obliga a entregar USD 30,000.00 para adquirir equipo necesario para el P. de Monitoreo.</li> <li>• En caso de contingencia que obligara a realizar acciones adicionales, PEMEX se obliga a entregar la cantidad de USD 50,000.00</li> </ul>

<b>RUBRO</b>	<b>MEDIDAS</b>
<b>PARTES</b>	Convenio celebrado entre la Delegación Federal de la PROFEPA en el estado de Baja California Sur y la Comisión Federal de Electricidad de Ciudad San Carlos.

<b>DAÑO ORIGINARIO DEL CONVENIO</b>	Vertimiento de residuos peligrosos e hidrocarburos al suelo en el Municipio de Comondú
<b>ACCIONES DE RESTAURACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La remediación del sitio fue contratada con el CIBNOR</li> <li>• Residuos Industriales Multiquim fue contratada para transportar y confinar los residuos peligrosos</li> </ul>
<b>ACCIONES DE COMPENSACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de actividades relativas a la preparación de un relleno sanitario en las inmediaciones de Puerto San Carlos, Municipio de Comondú, con una inversión de \$150,000.00</li> <li>• Recolección, acopio, transporte y destino final de los residuos peligrosos ubicados en Ciudad Constitución, Comondú con la colaboración de PROFEPA para acceder al lugar.</li> </ul>

<b>RUBRO</b>	<b>MEDIDAS</b>
<b>PARTES</b>	Convenio celebrado entre la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre con el Hotel Riu Palace.
<b>DAÑO ORIGINARIO DEL CONVENIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación del medio marino y terrestre</li> <li>• Alteración de la flora y fauna silvestre en las áreas donde se construyeron obras no autorizadas</li> <li>• Alteración del suelo por llevarse a cabo obras sin autorización</li> <li>• Deforestación de la vegetación característica de la región</li> </ul>

---

**ACCIONES DE****RESTAURACION**

- Recuperación de la playa
- Demolición del último piso ya construido
- Programas de rescate de ejemplares de flora y fauna silvestre.
- Caracterización del suelo por llevarse a cabo obras sin autorización con medidas correctivas
- Reforestación de la vegetación característica de la región, propiciando el hábitat de su fauna.
- Descripción del escenario ambiental con medidas de restauración y correctivas

**ACCIONES DE****COMPENSACION**

- Entrega de la cantidad de USD 3'000,000.00 depositado en Nacional Financiera, Fideicomiso Fondo para la Biodiversidad.
  - La cantidad anterior será utilizada para realizar obras de interés público de carácter ambiental, en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
-

## CAPITULO IV CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS

4. 1 Principales deficiencias dentro del procedimiento administrativo en materia de Impacto Ambiental y propuesta de soluciones.

En este apartado me permito identificar, las principales deficiencias que existen dentro del procedimiento administrativo de sanción que lleva a cabo la Procuraduría por el incumplimiento de la legislación Ambiental vigente. Lo hago a manera de tabla en la cual el primer apartado es referente a la problemática detectada y en la columna siguiente la propuesta de solución del suscrito a efecto de hacer más eficaces los procedimientos y poder cumplir con el fin de que la ley realmente se aplique de manera correcta.

### PROBLEMÁTICA EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

PROBLEMÁTICA	PROPUESTA DE SOLUCION
1.- Se inicia un procedimiento de denuncia popular mezclado con el de inspección y vigilancia, lo cual propicia un sin número de procedimientos iniciados con pocas probabilidades de ganarlos y la confusión para la autoridad e incertidumbre jurídica al particular.	1.- Se propone que una vez presentada la denuncia ambiental, el área de quejas la califique. Si de la calificación se desprende que la denuncia no es competencia de la PROFEPA, entonces se emitirá un acuerdo para hacer del conocimiento de la autoridad competente dichos hechos, notificando al denunciante esta situación. Si se opta por no iniciar con el procedimiento de inspección y vigilancia, se emite el acuerdo donde señalará al denunciado los hechos motivo de la denuncia y las personas que lo denuncian, así como el señalamiento de que cuenta con 15 días hábiles a partir de la notificación para presentar pruebas y documentos. Si comparece aportando pruebas y

---

documentos, éstas serán turnadas a la Subdelegación de Dictaminación para que los analice y, de ser procedente, se considerará el iniciar el procedimiento de inspección y vigilancia.

De ser así, se turnará a la Subdelegación de Inspección para realizar la visita, iniciando así el procedimiento que se substanciará de forma independiente al de denuncia.

En el procedimiento de quejas el denunciante podrá aportar pruebas. Este procedimiento concluirá con alguna de las formas previstas en el artículo 199 LGEEPA.

**2.-** Las órdenes de inspección son llenadas a mano por los inspectores, o existen órdenes con diferente tipo de letra o la orden no va dirigida al inspeccionado. También se da el caso de ordenes con firma de persona incompetente (encargados del despacho sin nombramiento o Subdelegados)

**2.-** Se deben de emitir únicamente ordenes de inspección previamente elaboradas en las cuales se verifique que el nombre de la persona a quien va dirigida sea correcto en caso contrario no se utilice la orden. Así mismo se deberá verificar la firma autógrafa del Delegado o Encargado con nombramiento del C. Procurador. La ausencia de Delegados Federales es de dos tipos definitiva y temporal. Dentro de las ausencias definitivas encontramos: Muerte, despido, renuncia al cargo, destitución del cargo, inhabilitación del órgano interno de control. Por las ausencias temporales tenemos: Vacaciones, suspensión del Órgano Interno de control, incapacidad y ausencia del estado. En caso de ausencia se designará un encargado de despacho que puede ser cualquier persona que al efecto designe expresamente el Procurador con la aplicación expresa del artículo 118

---

fracción XXXVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la fundamentación de todo acto que emita el encargado.

En caso de suplencia se realiza la aplicación expresa de los artículos 153 y 154 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la fundamentación de todo acto que emita el suplente. El Delegado puede designar a cualquiera de sus Subdelegados, para éste sea quien firme y lo represente durante su ausencia. A falta de una designación expresa, el Subdelegado correspondiente, de acuerdo al asunto de su respectiva competencia, podrá suplir la ausencia del Delegado.

**3.-** Existencia de órdenes de inspección genéricas para empresas establecidas o predios particulares, en cuanto a la falta de precisión del domicilio exacto.

**3.-** Se recomienda emitir únicamente órdenes elaboradas donde se determine el lugar o zona a inspeccionar, señalándose de la forma más específica posible el lugar a inspeccionar que corresponda. Ejemplo: Propietario y/o Transportista, Carretera, entre el Kilómetro a Km.; Predio Particular o Ejido ubicado en la Localidad, en el Municipio. Así también resulta válido previa circunstanciación del caso, señalar la ubicación mediante adelantos tecnológicos como sería el caso de un posicionador satelital del tipo GPS en áreas que por su ubicación carezcan de datos de identificación, por lo que se propone la utilización de dichos medios.

**4.-** Existencia de la orden de inspección de manera genérica por objeto. Existen casos en los

**4.-** La visita debe de ceñirse a lo estrictamente señalado en la orden de inspección como

---

que se rebasa el objeto previsto en la orden de inspección.

objeto de la inspección, en virtud de que el procedimiento que se instaure al amparo de la misma habiéndose excedido su objeto, se encontrará viciado de origen. Es necesario que en dicho objeto se especifique el articulado preciso que contiene las disposiciones jurídicas a verificar o las autorizaciones específicas, pues no basta con la cita general de la normatividad aplicable al caso concreto.

**5.-** Levantamiento de actas ordinarias en días u horas inhábiles o casos en los que se asienta un domicilio diferente al señalado en la orden.

**5.-** Se deberá de ceñir la autoridad a actuar sólo dentro de horas hábiles que comprenden de las 8:00 a.m. a las 6:00 p.m., salvo que se habilite previamente la hora. Así mismo deberá de abstenerse a actuar en días inhábiles, salvo que se habilite el día y se deberá actuar en el domicilio señalado en la orden. En caso de contingencias constituirse en el domicilio de la orden y señalar en el acta que se trasladan al sitio afectado.

**6.-** Se inician procedimientos sin existir orden de inspección previa, levantando actas circunstanciadas, principalmente en materia forestal y de vida silvestre.

**6.-** En todo acto de inspección es requisito esencial que se realice al amparo de una orden de inspección, sin embargo la legislación forestal y la de vida silvestre hacen excepción al respecto, por lo cual en estos casos el Delegado deberá entregar un oficio comisión a los inspectores que vayan a realizar un operativo para delimitar los lugares a visitar, asimismo, los inspectores, deberán asentar que se levanta el acta en flagrancia.

**7.-** Levantamiento de actas con órdenes no dirigidas al inspeccionado.

**7.-** Con empresas debidamente establecidas y registradas, no procede a realizar la diligencia,



<p>Corrección del nombre del inspeccionado durante la diligencia de inspección.</p>	<p>cuando el nombre real y el señalado en la orden no coincidan.  En caso de error en el nombre, sólo se podrá acceder con el consentimiento expreso del visitado, asentando la razón correspondiente.  Se puede hacer mención de que el visitado manifiesta que el nombre correcto es “..(x)..”, pero no la corrección.</p>
<p><b>8.-</b> En una diligencia de inspección resulta que el probable responsable NO es el ejido, el mercado o el establecimiento, sino únicamente uno de sus integrantes.</p>	<p><b>8.-</b> Un procedimiento <b>SI</b> se puede continuar en contra de una persona que no se señala en la orden, siempre y cuando esta persona sea parte integrante del grupo a inspeccionar. Sólo es necesario que en el acta que se asiente: Que se inspeccione la totalidad del ejido, mercado o establecimiento.  La manifestación de la persona con quien se entendió la diligencia que lo señala como responsable.  La mayor cantidad de elementos que demuestren su responsabilidad.  De ser posible el reconocimiento y/o aceptación de la responsabilidad.</p>
<p><b>9.-</b> El personal actuante no cuenta con credencial de inspector o no está vigente o esta no es emitida por autoridad competente o se identifican debidamente pero no lo señalan en el acta.</p>	<p><b>9.-</b> Solicitar la actualización de su credencial a la Sub Delegación de Administración correspondiente. Se recomienda no identificarse con la credencial de empleado de PROFEPA en diligencias de inspección, sino con la de inspector de PROFEPA.  Verificar que la credencial sea emitida por el Delegado o por el encargado oficial con nombramiento y asentar invariablemente en el acta de inspección, la totalidad de elementos con los que cuenta</p>

	<p>su credencial de inspector, tales como número de folio, vigencia, lugar y fecha de expedición, entre otros que den certeza de su identificación.</p>
<p><b>10.-</b> Sólo se menciona un testigo, sin que se circunstancie el motivo de ello o el inspector designa los testigos, sin que se circunstancie el motivo de ello. Los testigos no concluyen la diligencia y no se señala el momento en que se retiran o el porque lo hicieron.</p>	<p><b>10.-</b> Se deberá de circunstanciar lo mas detallado posible cualquier causa que impida cumplir con la obligación de que el visitado designe a sus 2 testigos y señalar el momento en el que se retiran especificando las razones o las circunstancias que prevalecieron en ese momento</p>
<p><b>11.-</b> Se realiza la circunstanciación de hechos de una materia diferente a la señalada en el objeto de inspección o existe una indebida circunstanciación de hechos por alteraciones de la realidad o aceptación de hechos que no le constan. Circunstanciación de hechos de manera posterior al cierre del acta.</p>	<p><b>11.-</b> Los inspectores actuantes deberán limitarse al objeto señalado en la orden de inspección. Sólo se deberán circunstanciar hechos que se perciban en la visita. No agregar hechos u omisiones que se hayan pasado por alto, debido a que la copia del acta del particular, no contendrá los nuevos hechos y por tanto será ilegal.</p>
<p><b>12.-</b> Al asegurar bienes o productos en una visita, no se circunstancia el acta de depositaria administrativa correspondiente, el formato único de descripción y cantidad de bienes asegurados precautoriamente, ni se lleva a nivel Delegación un control estricto de los mismos.</p>	<p><b>12.-</b> Que en las visita de inspección donde se aseguren bienes o productos, el llenado de los formatos de acta de depositaria, así como de descripción y cantidad de los bienes asegurados precautoriamente. Se implemente un Libro de Bienes Asegurados y Decomisados, cuyo llenado será responsabilidad de las subdelegaciones de Inspección, Jurídica y de Administración.</p>
<p><b>13.-</b> No se motiva debidamente la imposición de medidas de seguridad.</p>	<p><b>13.-</b> Se debe motivar en forma debida las medidas de seguridad que ordene la autoridad durante el procedimiento, señalando en todo caso, el porqué se</p>

	<p>actualizan los supuestos previstos para su imposición, y cuando proceda las acciones necesarias para subsanar la irregularidad, así como el plazo legal para su cumplimiento. Se debe verificar el cumplimiento de las acciones a las que se sujetó el levantamiento de la medida de seguridad.</p>
<p><b>14.-</b> Existe imposición de medidas de seguridad por los inspectores sin facultades para ello.</p>	<p><b>14.-</b> Tratar de evitar en la medida de lo posible, la imposición de medidas de seguridad durante la diligencia de inspección, salvo que no exista otra opción en virtud de la naturaleza de las irregularidades detectadas, lo cual deberá señalarse en forma precisa y de manera muy puntal, tratando de evidenciar la necesidad de suspender una actividad o daño continuo.</p>
<p><b>15.-</b> Los inspectores asumen la depositaria de bienes y posteriormente pretenden transferir la responsabilidad a la Delegación o al administrativo por ser el responsable.</p>	<p><b>15.-</b> Designar como depositaria desde un principio a la Delegación. Designar como depositario a un tercero con domicilio establecido. La depositaría es una obligación que se asume de manera personal, no se hace en representación de la PROFEPA o en carácter de inspector.</p>
<p><b>16.-</b> Se instauran procedimientos y configuran infracciones por irregularidades imputables a un tercero por dicho del que atiende la visita, sin tener mayores elementos de convicción.</p>	<p><b>16.-</b> Es necesario contar con mayores elementos de convicción para instaurar un procedimiento administrativo, de ser el caso solicitando la ratificación del que señala al presunto (a) infractor, quedando a discreción de la autoridad determinar si continúa con el procedimiento o lo cierra.</p>
<p><b>17.-</b> Existe retraso en la emisión de los acuerdos de</p>	<p><b>17.-</b> Es imperioso dictar en tiempo los acuerdos de</p>

<p>emplazamiento y resoluciones por no emitirse el dictamen técnico correspondiente o no emitirse en tiempo.</p>	<p>emplazamiento y resoluciones de un procedimiento, por lo que es necesario que exista una debida interacción entre las subdelegaciones responsables (dictaminación y jurídico).</p>
<p><b>18.-</b> Existe una indebida notificación de los distintos actos de autoridad dictados durante el procedimiento administrativo.</p>	<p><b>18.-</b> Las notificaciones de los actos procedimentales emitidos por la autoridad, deberán de notificarse en términos de lo previsto por los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mayormente si se trata de la notificación del derecho de audiencia del particular o de la resolución administrativa, actos que por su relevancia deben realizarse en forma personal.</p>
<p><b>19.-</b> No se emplaza a procedimiento al particular en los procedimientos de verificación de medidas correctivas ordenadas mediante resolución sancionatoria.</p>	<p><b>19.-</b> Independientemente de que se trate de un procedimiento administrativo ordinario o de verificación de medidas, el derecho de audiencia es un derecho irrenunciable donde al particular se le da la facultad de hacer valer sus intereses, por lo que en todo caso deberán de respetarse las formalidades del procedimiento de conformidad con el dispositivo 14 Constitucional.</p>
<p><b>20.-</b> En ocasiones se omite acordar los escritos, anexos y/o pruebas ofrecidas en el procedimiento administrativo.</p>	<p><b>20.-</b> Se debe acordar cada una de las promociones ofertadas por el interesado, a efecto de que se haga constar en forma precisa, la fecha en que se le tuvo por recibida, así como la documentación que anexe. En caso de duda respecto de la personalidad del oferente, deberá prevenírsele en términos del artículo 17-A LFPA, para que la acredite.</p>
<p><b>21.-</b> No se hace una debida valoración de las pruebas</p>	<p><b>21.-</b> Al momento de resolver, deben desahogarse y valorarse</p>

<p>aportadas en el procedimiento. El área de dictaminación realiza una indebida valoración de las pruebas técnicas aportadas</p>	<p>exhaustivamente todas y cada una de las pruebas aportadas durante el procedimiento, haciendo un razonamiento lógico-jurídico de su idoneidad o suficiencia, relacionándolas puntualmente con cada una de las irregularidades que se pretenden desvirtuar con las mismas.</p>
<p><b>22.-</b> No se respeta la formalidad de la etapa de Alegatos. El TFJFA ha comenzado a declarar nulidades por no respetar esta etapa del procedimiento.</p>	<p><b>22.-</b> Se recomienda establecer la oportunidad de alegatos, desde la emisión del acuerdo de comparecencia. Notificar de manera personal en asuntos que así lo ameriten, el acuerdo de comparecencia.</p>
<p><b>23.-</b> Emisión de Resoluciones de manera Extemporánea (caducidad y prescripción) o se exceden los términos para dictar la resolución del procedimiento, provocando la caducidad del mismo. Inexistencia de estrados dentro de las Delegaciones Federales de la PROFEPA.</p>	<p><b>23.-</b> Se deberá de emitir la resolución dentro de los días hábiles establecidos por materia (10 ó 20 según sea el caso) Los 40 a 50 días para que opere la caducidad, según la materia de que se trate, inicia desde que terminan los 3 días que se conceden para la presentación de alegatos. Se ha dado cuenta de la inexistencia de estrados para hacer las notificaciones que por ley no sean personales, como pudieran ser los acuerdos de trámite correspondientes, por lo que para el efecto de brindar seguridad jurídica al gobernado se propone la instalación de los estrados correspondientes en los cuales se notifiquen a las partes los acuerdos de trámite correspondientes.</p>
<p><b>24.-</b> Deficiente motivación de las resoluciones administrativas, puesto que la mayor parte de las ocasiones se utilizan formatos demasiados escuetos.</p>	<p><b>24.-</b> Si bien es cierto el utilizar formatos prediseñados de resoluciones administrativas facilita su emisión, también lo es que el mismo deberá ajustarse a las necesidades y características propias del caso concreto, debiendo</p>

	fundamentarse y motivarse en su emisión, razonamientos y valoración realizada, así como la sanción que se pretenda imponer, tomando en cuenta todos los criterios previstos para ello.
<p><b>25.-</b> Se aplica indebidamente la LGEEPA en procedimientos administrativos en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre.</p>	<p><b>25.-</b> Resulta necesario substanciar los procedimientos administrativos en materia de ZOFEMAT, fundamentando cada una de las actuaciones de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que no se prevé como supletoria la LGEEPA por la Ley General de Bienes Nacionales, ni por el Reglamento de ZOFEMAT.</p>
<p><b>26.-</b> En materia de ZOFEMAT se llegan a realizar actos de inspección a lugares o establecimientos que ya fueron sancionados en otro procedimiento, volviéndolos a sancionar por los mismos hechos, considerándoles reincidentes.</p>	<p><b>26.-</b> Es ilegal que se sancione dos veces por los mismos hechos a una persona física o moral, en todo caso al resolverse el procedimiento ordinario deberán ordenarse las medidas para corregir las irregularidades observadas, para que posteriormente se verifique su cumplimiento y se sancione de ser el caso, por su incumplimiento.</p>
<p><b>27.-</b> No se da cumplimiento a las resoluciones del C. Procurador, seguimiento a las solicitudes de conmutación otorgadas, como tampoco a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.</p>	<p><b>27.-</b> Designar a una persona específica que cumplimente las resoluciones donde el C. Procurador o el Tribunal declararon la nulidad para efectos de una resolución dentro del término de 4 meses, así como turnar al área de inspección para que cumplidos los términos en la resolución que otorga la conmutación de multa al particular, verifique su cumplimiento</p>
<p><b>28.-</b> No se realizan las visitas de verificación de medidas a efecto de corroborar su cumplimiento, o</p>	<p><b>28.-</b> Resulta necesario que se realicen las visitas de verificación de medidas</p>

---

bien se realizan, sin que haya fenecido el plazo señalado para ello.

ordenadas en una resolución administrativa, para estar en posibilidades de que se pueda dar curso en su caso, a la solicitud de reconsideración de multa que realice el particular, siendo necesario que se lleve un control específico de los procedimientos donde se ordenaron medidas y de los plazos concedidos para su cumplimiento. Las visitas de verificación de medidas es un acto por demás importante pues manda un mensaje claro a los gobernados de la importancia del cumplimiento de la legislación ambiental.

---

## 4.2 Propuesta de reformas a la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Las deficiencias advertidas por el suscrito y señaladas en el capítulo que antecedió, en gran parte se debe a la falta de adecuación por parte de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente a la realidad actual del país. Sostengo que el área más sensible para garantizar el acceso a la justicia ambiental es la de Inspección y Vigilancia, función que realiza de manera exclusiva la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de sus Delegaciones Federales. Por lo que resulta necesario fortalecer el marco jurídico que la sustenta, privilegiando las formas existentes de solución de conflictos ambientales, introduciendo conceptos novedosos como “*el que contamina restaura*” y en general dar certidumbre jurídica a los gobernados. Resulta necesaria una reforma que introduzca conceptos que en la práctica se utilizan pero que no están legislados y fortalecer otros que si han funcionado. Por lo que a continuación me permito proponer el siguiente Proyecto de Decreto de Reforma Integral a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a efecto de legislar vacíos y lagunas legales existentes en la materia, para darle mayor certeza y facultades a la PROFEPA en la integración de los procedimientos administrativos de sanción para lograr el cumplimiento cabal de la Legislación Ambiental.

Oportuno resulta comentar que con fecha veinticuatro de Enero de 2007, visité la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para hacer entrega ante la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales que actualmente preside el C. Lic. Diputado Federal Diego Cobo Terrazas, ante quien hice entrega de mi propuesta de Decreto de Reformas a la LGEEPA, que incluyo en el presente trabajo de Tesis Profesional, para el efecto de que sea analizada por los integrantes de dicha Comisión para que en su caso se discutan y aprueben las propuestas del suscrito.



Para un mejor entendimiento del mismo, me permito hacerlo en forma de tabla, poniendo en la primera columna el Texto Vigente, en la Segunda columna el Texto propuesto resaltado en negritas y finalmente en la tercera columna la justificación de la propuesta de reforma sugerida. Así mismo se hacen innumerables propuestas de adiciones a algunos artículos e introduciendo algunos nuevos para efecto de regular cuestiones hasta la fecha no mencionadas en la actualidad.

Acapulco, Gro. a 23 de Enero del 2007

C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL  
H. CONGRESO DE LA UNION  
MEXICO, D.F.  
PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LAZARO  
P R E S E N T E

El que suscribe, C. Héctor Francisco Zurita Gamez, ciudadano mexicano, mayor de edad, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el inmueble ubicado en la Avenida Cuauhtémoc numero 500, Local 17, Manzana 3, del Fraccionamiento Marroquin (*Centro Comercial Acapulco*), C.P. 39640, en Acapulco, Guerrero, con numero telefónico (744) 4856307m ante ustedes, atentamente expongo las siguientes:

### CONSIDERACIONES

I.- Es cierto que la Legislación Ambiental en México ha estado en constante evolucion, y una de las mas grandes conquistas en la de haber incluido el Derecho de los ciudadanos a vivir en Ambiente Sano dentro de las garantías individuales que consagra nuestra Carta Máxima.

II.- A partir de la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente esta ha venido sufriendo adecuaciones importantes a raíz de las necesidades y realidades ambientales del País. Así mismo los estados de la Republica han venido creando su propia legislación Ambiental acorde a la Federal para poder resolver los problemas regionales que tanto aquejan a la sociedad en su conjunto, demostrando que mas que una bandera política resulta una obligación del gobierno y sociedad en su conjunto de garantizar a través de medios juridicos la sana convivencia de las generaciones presentas para no empeñar el derecho de las generaciones futuras a acceder a un medio ambiente sano.

III.- El que suscribe la presente, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Americana de Acapulco, A.C. sostiene que el área mas importante y sensible para garantizar lo anterior es reforzando el marco juridico de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación que realizan dependencias como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como también privilegiar dentro de la legislación el principio "*el que contamina restaura*", para favorecer y reglamentar medios alternos de solución de conflictos ambientales en figuras como los convenios, la restauración de daños ambientales ocasionados y la conciliación de asuntos, para quitar el aspecto de estado represor en materia ambiental y lograr realmente una concientización de la sociedad en su conjunto

24 ENE 2007  
RECEBIDO  
SECRETARÍA DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
Catal. M. Zurita  
24-01-07

IV.- La Iniciativa que sometemos a su consideración, establece conceptos frecuentemente utilizados en la practica, mas no asi se encuentran en ninguna ley vigente, así como también reglamenta la restauración de los daños ambientales a través del estudio de reparación de daños ambientales que pretende ser la base para proceder a realizar una restauración del lugar afectado, cosa que al día de hoy no se encuentra plenamente contemplado en la ley. Así mismo pretende ampliar las facultades de la propia Procuraduría en el área de inspección y Vigilancia, a través de figuras como la Flagrancia, para reforzar sus acciones en pro de la naturaleza.

Por las consideraciones expuestas, sometemos a su amable consideración, por el digno conducto de usted, C. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE.**

Atentamente

Hector Francisco Zurita Gamez

**PROPUESTA DE REFORMAS A LA LGEEPA**

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACION
<p>ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>XVI.- Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;</p>	<p>ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>XVI.- Emergencia <b>Ambiental</b>: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que <b>ocasiona o puede ocasionar efectos adversos al ambiente y/o requiere la ejecución de medidas inmediatas para prevenir, controlar o mitigar los daños al equilibrio ecológico;</b></p>	<p>El concepto de emergencia ambiental es de amplio uso, no así el de emergencia ecológica, no obstante no se han establecido los límites o alcances de este término. Dentro del concepto de emergencia ambiental pueden quedar incluidos eventos como: emergencias químicas, incendios forestales, emergencias hidroecológicas, varamiento de ballenas, marea roja, sequías, etc.</p>
	<p><b>(ADICIÓN)</b></p> <p><b>XXXVIII.- Ecosistema costero: es aquel que reúne características de clima, suelo y condiciones bióticas que se presentan en la orilla del mar y</b></p>	<p>Se propone adicionar esta definición ya que daría claridad y certeza en la aplicación de la Ley sobre todo en lo que se refiere a la competencia de la SEMARNAT para conocer de la Evaluación de Impacto Ambiental a que se refiere la fracción</p>

	<p><i>regiones adyacentes, así como las islas;</i></p>	<p>IX del artículo 28 de la LGEEPA.</p>
	<p><b>(ADICIÓN)</b>  <b>XXXIX.- Paisaje: Parte de la superficie terrestre que en su imagen externa y en la acción conjunta de los fenómenos que lo constituyen presenta caracteres homogéneos y cierta unidad espacial básica, siendo el resultado de la combinación dinámica de elementos físico-químicos, biológicos y antropogénicos que en mutua dependencia generan un conjunto único e indisoluble en permanente evolución;</b></p>	<p>Se propone adicionar esta definición ya que daría claridad y certeza en la aplicación de la Ley e introduciría el concepto como tal a la legislación para poder regular al respecto actividades que alteren la armonía visual.</p>
	<p><b>(ADICIÓN)</b>  <b>XL.- Riesgo de desequilibrio ecológico: alteración y/o modificación de las condiciones ambientales que puedan provocar daño o deterioro, directo o indirecto, sobre los componentes de un ecosistema.</b></p>	<p>Se propone adicionar esta definición ya que daría claridad y certeza en la aplicación de la Ley, sobre todo en tratándose de imposición de medidas de seguridad por la PROFEPA que lo exige como requisito para su imposición.</p>

	<p>(ADICIÓN)</p> <p><b><i>XLI.- Flagrancia: situación derivada cuando los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de actos, hechos u omisiones contrarios a la Ley o cuando después de realizarlos, son perseguidos materialmente o alguien los señale como responsables de los mismos, siempre que se encuentren en posesión de los objetos o productos materia de infracción.</i></b></p>	<p>Actualmente no se cuenta con un concepto de flagrancia, ni la posibilidad de realizar actos de inspección mediante dicha circunstancia, existiendo limitante para la autoridad de verificar hechos u omisiones constitutivos de infracción, ya que se necesita previa orden de inspección emitida por la autoridad competente, por lo que con la inclusión del concepto en la ley se amplían las facultades de la PROFEPA para poder actuar en situaciones de esa índole.</p>
<p>ARTÍCULO 18.- El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.</p>	<p>ARTÍCULO 18.- El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos y <b><i>organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación y demás personas interesadas</i></b>, en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, <b><i>así como la innovación y creación de nuevas tecnologías para el cuidado y conservación de los recursos naturales, mediante la implementación de concursos y convocatorias nacionales e</i></b></p>	<p>Se considera de gran importancia el hacer participe a todos los grupos organizados de la sociedad en las tareas que tengan relación con el cuidado, la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales y, para hacerlo de manera transparente, implementar mecanismos de participación mediante convocatorias y concursos que motiven aún más a la sociedad a participar, pues con la difusión de la educación ambiental, como se podrá ir dando a conocer al sociedad la propia legislación y crear conciencia sobre su cumplimiento.</p>

	<p><i>internacionales</i>, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.</p>	
	<p><b>(ADICION)</b>  <b>ARTÍCULO 19 BIS 5.- Todos los convenios, contratos, concesiones, licencias, permisos y demás actos relativos a la propiedad, posesión, usufructo o cualquier derecho real relacionado con bienes inmuebles ubicados en una área sujeta a Ordenamiento Ecológico deberán contener la referencia de la declaratoria correspondiente y de las partidas de inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad respectivos.</b>  <b>Los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán dar fe de aquellos actos a que se refiere el párrafo anterior cuando contengan la referencia que dicho párrafo menciona.</b></p>	<p>Los programas de ordenamiento ecológico son instrumentos de fomento, por lo que resulta difícil asegurar su cumplimiento, tanto por parte de las autoridades como de los particulares. Brindar certidumbre al particular para las inversiones de proyectos de cualquier tipo, que tenga contemplados en un área sujeta a ordenamiento ecológico, proporcionándole la información necesaria de las posibilidades y limitaciones a las que esta sujeta dicha área.</p>

<p>ARTÍCULO 28.- ... requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:</p> <p>I. a VIII.- ...</p> <p>IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;</p>	<p>ARTÍCULO 28.- ... requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:</p> <p>I. a VIII.- ...</p> <p>IX.- <b>Obras y actividades</b>, especialmente desarrollos inmobiliarios que afecten los <b>ambientes costeros</b> y/o ecosistemas costeros;</p>	<p>Al adicionar los conceptos de “obras y actividades” permite a la PROFEPA y a la parte normativa tener un ámbito de mayor aplicación regulando los impactos en los ambientes costeros a diferencia de que actualmente se limita a desarrollos inmobiliarios.</p>
<p>X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;</p> <p>XI ... a XIII ...</p>	<p><b>(ADICIÓN)</b></p> <p><b>IX BIS.- Obras y actividades que puedan causar afectaciones al paisaje.</b></p> <p>X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales, <b>lagos</b> o zonas federales;</p> <p>XI ... a XIII ...</p>	<p>En este inciso se podrían incluir instalaciones y/o estructuras publicitarias en zonas que tengan gran relevancia paisajística o un gran valor escénico.</p> <p>El término “lago” se entiende como una masa de agua permanente y extensa depositada en una depresión de terreno sin comunicación inmediata con el mar. En este sentido, se deduce que son cuerpos de agua interiores (no costeros) que no están conectadas directamente con el mar. Por lo tanto, se propone el cambio para evitar confusión de interpretación.</p>



<p>ARTICULO 31.- La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando: I.- a III.- ...</p>	<p>ARTICULO 31.- La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I, <b>II, III, IV y VIII</b> del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando: I.- a III.- ...</p>	<p>Se propone modificar las fracciones que tienen el beneficio de sólo presentar un informe preventivo, por lo que se suprimen del artículo las fracciones V, X y XI, las cuales manejan temas de alta importancia y fragilidad ambiental (referentes a zonas de humedales y áreas naturales protegidas, respectivamente), asimismo, es práctica común negar el informe preventivo en estos temas y solicitar una Manifestación de Impacto Ambiental.</p>
<p>ARTICULO 35 BIS.- La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente. ...</p>	<p>ARTÍCULO 35 BIS.- La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente. <b>Vencido el plazo sin que la Secretaría emita la resolución que proceda, se entenderá que la obra o actividad no puede realizarse.</b> ...</p>	<p>En el texto vigente se hace referencia al plazo con que cuenta la secretaría para emitir la resolución de impacto ambiental; sin embargo, no se contempla lo que procederá en el caso de que la Secretaría no dé respuesta en tiempo y forma.</p>
	<p><b>(ADICIÓN)</b> <b>Artículo 35 BIS 4.- Cuando se hayan realizado obras y actividades que requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, sin contar con la autorización correspondiente, la Secretaría podrá</b></p>	<p>Si bien el artículo 57 el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, se establece que en los casos en que se lleven a cabo obras o actividades sin contar con la autorización de impacto ambiental se ordenarán las medidas correctivas o de urgente aplicación que procedan, también es</p>

	<p><b>solicitar al interesado presentar un estudio o diagnóstico de los daños ambientales ocasionados por la realización de las obras y actividades.</b></p> <p><b>El estudio o diagnóstico de daños ambientales será evaluado por la Secretaría, mismo que servirá de base para que la Secretaría dicte las medidas de mitigación, restauración y/o de compensación a que haya lugar por los daños ambientales ocasionados por la realización de la obra y/o actividad de que se trate.</b></p> <p><b>Lo anterior sin perjuicio de las medidas correctivas, de urgente aplicación y de seguridad que ordene la Secretaría, así como de las sanciones administrativas y del ejercicio de las acciones civiles y penales que resulten aplicables.</b></p>	<p>procedente que tanto en esta Ley como en su Reglamento se considere la obligación del particular de realizar un estudio o diagnóstico de los daños ambientales que se generaron por la obra o actividad irregular. Con ello se estaría fortaleciendo la propuesta que hay de la guía o términos de referencia para la elaboración de este estudio y su importancia radicara en que derivado de los resultados que arroje dicho estudio, estos se tomaran como base para casos como los convenios de restauración de daños o conmutaciones de multas. Así mismo se deberá publicar en el Reglamento de Impacto Ambiental correspondiente la Guía oficial que contenga los requisitos mínimos para la elaboración del estudio de daños de referencia a efecto de darle total legalidad al mismo.</p>
<p>ARTÍCULO 160.- ... En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre</p>	<p>ARTÍCULO 160.- ... En las materias anteriormente señaladas, se aplicaran supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización, <b>así como del Código</b></p>	<p>Ha sucedido que los particulares impugnan la aplicación del código federal de procedimientos civiles considerando que no se encuentra prevista su supletoriedad en la ley de la materia.</p>

Metrología y Normalización. ...	<b>Federal de Procedimientos Civiles...</b>	
ARTICULO 162.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. ...	ARTÍCULO. 162.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto del personal debidamente autorizado, visitas de inspección o <b>actos de inspección en flagrancia</b> , sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. ...	Uno de los principales problemas que tiene la autoridad ambiental para el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de las LGEEPA y demás ordenamientos sectoriales, es el no encontrar un fundamento jurídico que legitime sus actos cuando sorprenda a los presuntos infractores en la ejecución de hechos contrarios a las disposiciones ambientales.
	<b>(ADICIÓN)</b> <b>En los casos de actos de inspección en flagrancia, el personal actuante levantará el acta correspondiente haciendo constar dicha circunstancia.</b>	Actualmente no se cuenta con la posibilidad de realizar actos de inspección en flagrancia, por lo que para darle plena seguridad jurídica al gobernado del acto que le molesta se propone que al levantarse el acta de inspección, se asiente claramente que se trata de un visita en flagrancia, y así darle validez jurídica a lo asentado durante una diligencia de inspección.
ARTICULO 163.- ... ...	ARTÍCULO 163.- ... ... <b>(ADICIÓN)</b> <b>En caso de no encontrarse el dueño, propietario o representante legal del establecimiento visitado, la diligencia podrá entenderse con la persona que</b>	Es necesaria la precisión de que la diligencia pueda entenderse con quien se encuentre en el momento de la inspección en el establecimiento, negociación o empresa, debido a que tratándose de centros de almacenamiento o transformación, así como establecimientos o negociaciones en las que se comercie con fauna o flora silvestre los TCC y el TFJFA, han empezado a conceder

	<p><i>se encuentre en ese momento.</i></p> <p><b>(ADICIÓN)</b>  <b><i>Tratándose de casos de flagrancia, no será necesario presentar la orden de inspección, quedando a salvo las facultades de la Secretaría para actuar frente a dicha situación, asentando tal circunstancia en el acta respectiva.</i></b></p>	<p>el Amparo de la Justicia de la Unión o declarar la nulidad de actos porque la diligencia se entendió con persona distinta al propietario o representante legal, sin que mediara citatorio previo, siendo que en nuestra materia sobre todo tratándose de centros de transformación o almacenamiento o negociaciones en donde se encuentra vida silvestre, el dejar citatorio significa en la mayoría de los casos el perder el factor sorpresa y por lo tanto dar margen al infractor para que disponga de los bienes antes de la inspección.</p> <p>Actualmente la autoridad únicamente puede realizar visitas de inspección mediante orden debidamente fundada y motivada, limitando en muchas ocasiones sus facultades para llevar a cabo diligencias de inspección, por lo que al levantarse actas de inspección en flagrancia sin la formalidad de presentar orden de inspección, se ampliarían las facultades de la autoridad para verificar el correcto cumplimiento de la normatividad ambiental, y en su caso imponer las sanciones que conforme a derecho correspondan.</p>
<p>ARTÍCULO 164.- ...  Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el</p>	<p>ARTÍCULO 164.- ...  Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en</p>	<p>Con la ampliación del término previsto en este artículo se busca otorgar al particular un tiempo razonable para que tenga la posibilidad de desvirtuar los hechos asentados en el acta.</p>

<p>mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.</p> <p>...</p>	<p>relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de <b>diez días hábiles</b> siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.</p> <p>...</p> <p><b>(ADICIÓN)</b>  <b><i>El personal actuante, de acuerdo a los hechos u omisiones detectadas durante las visitas o actos de inspección en flagrancia, podrá imponer alguna o algunas de las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 170 esta Ley, las que deberán ser ratificadas por la autoridad competente.</i></b></p>	<p>Facultar a los inspectores que realizan las diligencias de inspección a efecto de que puedan imponer las medidas de seguridad que conforme a derecho correspondan.</p>
<p>ARTICULO 165.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a</p>	<p>ARTÍCULO 165.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como <b>permitir, en su caso, la toma de muestras y proporcione</b> toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables,</p>	<p>El precepto citado solo hace referencia a que el inspeccionado tiene la obligación de proporcionar todo tipo de información, sin embargo, consideramos que para el caso de toma de muestras, se debe especificar en la ley.</p>

<p>la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.</p>	<p>con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.</p>	
<p>ARTÍCULO 166.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.</p>	<p>ARTÍCULO 166.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar <b>y la responsabilidad penal que resulte.</b></p>	<p>Si bien es cierto es agregar texto al artículo que al parecer es de forma, primeramente concede conocimiento a los particulares de las consecuencias que puedan derivarse con motivo de su oposición así como coaccionar a los particulares a no incurrir en dichos actos.</p>
<p>ARTÍCULO 167.- 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</p>	<p>ARTÍCULO 167.- Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, <b>y dentro de un término de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de levantamiento de la misma, deberá de señalar al interesado que cuenta con un término de quince días hábiles</b> para que exponga lo que a su</p>	<p>Actualmente el particular no tiene la seguridad de que la autoridad ordenadora haya iniciado un procedimiento derivado de una diligencia de inspección practicada en su domicilio; ya que hay ocasiones que hasta con meses de retraso se emplaza al particular, por lo tanto en busca de optimizar los procedimientos instaurados y a efecto de brindar mayor seguridad al</p>

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,

derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría; ***plazo que podrá ser ampliado cuando a criterio de la autoridad así lo exija el asunto, sin que dicha ampliación exceda el plazo previsto originalmente.***

Asimismo, requerirá al interesado ***de manera inmediata*** y sólo cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, ***o cuando proceda, mediante alguno de los mecanismos previstos en el artículo 167 BIS***, 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.

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

administrado, se propone incorporar un plazo para que la autoridad esté obligada a emplazar. Asimismo se establece la posibilidad de hacer aplicable el artículo 167 BIS que se propone referente a las formas de notificar.



<p>para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.</p>	<p>disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.</p>	
	<p><b>(ADICIÓN )</b>  <b>ARTÍCULO 167 BIS.- Las notificaciones, emplazamientos, solicitudes de documentos se realizarán de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; con la salvedad de que en el caso de las notificaciones por edictos, éstos deberán publicarse, por dos ocasiones, a elección de la autoridad ordenadora, en la Gaceta o Periódico Oficial del gobierno local en el que tenga su sede y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación local; o en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional. En ambos casos tendrá efectos de notificación personal la segunda publicación del acto de que se trate en el órgano de difusión oficial respectivo.</b></p>	<p>En algunas ocasiones es sumamente difícil realizar las notificaciones de las resoluciones, haciéndose necesaria la notificación por edicto, lo que resulta muy gravoso para la Procuraduría, por lo que es casi imposible realizar la notificación, gastos que se reducirían si la misma se efectúa en una gaceta oficial local del Estado en que el interesado pueda tener su domicilio o donde se llevó a cabo la infracción.</p> <p>Uno de los principales problemas que impide a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cumplir de manera eficaz con las tareas que para proteger el medio ambiente le ha encomendado el legislador, es el relativo a que en ocasiones no pueden llevarse a cabo las notificaciones en razón de que se desconoce el domicilio de los infractores, situación que entorpece el curso de los procedimientos administrativos.</p>



	<p><b>La Secretaría notificará los actos administrativos que se generen durante el procedimiento de inspección, a los presuntos infractores mediante listas o estrados, cuando:</b></p> <p><b>I. El domicilio proporcionado por el inspeccionado resulte ser falso o inexacto;</b></p> <p><b>II. No se señale domicilio en el lugar en el que se encuentra la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo de inspección.</b></p>	
<p>ARTICULO 168.- ... 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</p>	<p><b>(ADICIÓN )</b>  <b>ARTÍCULO 168 BIS.- 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 correctivas, de restauración, o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas.</b>   <b>La Secretaría, podrá concluir el</b></p>	<p>El actual párrafo segundo del artículo 168 se incorporó en este nuevo precepto, eliminándose la parte en que se disponía que los convenios para dar fin al procedimiento administrativo, serían instrumentados en términos del artículo 169, toda vez que ello se ha prestado a confusión sobre sí debe emitirse resolución sancionatoria, lo cual contraría el espíritu del convenio que es el de encontrar mecanismos alternativos de solución de controversias en busca de la restauración o compensación de los daños causados, dando así una opción para mejorar el medio ambiente.</p>

artículo 169 de esta ley.

***procedimiento administrativo cuando verifique el cumplimiento del convenio de restauración o compensación de daños, o bien con la celebración de éste cuando las acciones de restauración o compensación de daños requieran de un tiempo prolongado para su realización.***

***Si de la cuantificación del daño ambiental se determinara que la restauración del elemento afectado por las irregularidades causadas, sea de difícil o imposible reparación, se podrán compensar esos daños.***

***La celebración del convenio al que se refiere este artículo, suspenderá el procedimiento administrativo así como el término para la caducidad.***

Asimismo, se propone que se concluya el procedimiento cuando se verifique el cumplimiento de las acciones, o bien con la celebración de éste cuando las acciones requieran de un tiempo prolongado para su ejecución, en razón de que en algunos casos el tiempo para realizar la restauración o compensación de daños puede llevar hasta 20 años, y no puede tenerse el procedimiento pendiente de resolución.

Se propone que cuando los recursos naturales afectados no puedan ser restaurados dado que los daños causados sean tan graves, que hagan difícil o imposible el volverlos al estado en el que se encontraban, se puedan compensar esos daños a través de otras acciones.

Se propone que al celebrar un convenio de restauración o compensación de daños con los presuntos infractores, no opere el cómputo de términos para que sea declarada la caducidad a petición de parte, lo anterior, con el fin de evitar que los particulares celebren un convenio, lo incumplan y soliciten a PROFEPA que declare la caducidad, lo cual implicaría dejar sin efectos el procedimiento administrativo, y no poder continuarlo para imponer las sanciones en términos de los artículos 169 y 171 de la

		LGEEPA, por infracciones ambientales.
	<p><b>(ADICIÓN)</b>  <b>ARTÍCULO 168 BIS 1. Los procedimientos de inspección y vigilancia iniciados de oficio por la Secretaría se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada, en el plazo de 60 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.</b></p>	<p>Es importante que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reglamente la figura jurídica de la caducidad de la instancia para los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, lo anterior, con el fin de dar mayor eficacia a las determinaciones técnicas y jurídicas que la autoridad emite durante la substanciación de los mismos, más aún, considerando que la aplicación de dicha figura por parte de los Tribunales jurisdiccionales no favorece en nada a la PROFEPA.</p>
<p>ARTÍCULO 169.- ...  ...  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</p>	<p>ARTÍCULO 169.- ...  ...  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, <b>y no exista riesgo de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, ésta podrá, a</b></p>	<p>Lo anterior a efecto de que se encuentre debidamente prevista y fundada la figura de la reconsideración, así como los requisitos de procedibilidad de la misma, ya que con ello se tendrá un panorama más claro de dicha figura, otorgando así un beneficio a los particulares en caso de que se acredite el cumplimiento de las medidas correctivas o subsane las irregularidades por las cuales se le sanciona. Actualmente no se cuenta con un término previsto para la presentación de la solicitud de reconsideración, por lo que con ello los</p>

<p>sanción o sanciones impuestas.</p> <p>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.</p>	<p><b>petición de parte</b>, revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.</p> <p><b>El plazo para la interposición de la solicitud de revocación o modificación será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al vencimiento del último plazo concedido para la realización de las medidas correctivas ordenadas; misma que deberá ser presentada ante la autoridad sancionadora, quien a su vez la turnará al superior jerárquico para la resolución definitiva.</b></p> <p>(El actual párrafo 5° pasaría a ser el 6°) 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.</p>	<p>governados tendrían la seguridad jurídica del término con el que se cuenta para promover dicha solicitud y así agotar dicha figura, asimismo la autoridad tendrá la facultad para resolver lo conducente cuando no se promueva dentro del término de ley. Con la inclusión de esta reforma se pretende incentivar y fomentar el cumplimiento por parte de gobernado la legislación ambiental.</p>
<p>ARTICULO 170.- Cuando exista riesgo <b>inminente</b> de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro <b>grave</b> a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para</p>	<p>ARTÍCULO 170.- Cuando exista riesgo de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente,</p>	<p> Demostrar el riesgo inminente en el momento de realizar una visita de inspección o de clausurar resulta sumamente difícil, en virtud de que los hechos que motivan la medida de seguridad en ocasiones son mediatos. Es decir, es poco común que en el acto de inspección o dentro de los cinco días subsecuentes sea posible</p>

<p>los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;</p> <p>II a III.- ...</p>	<p>podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:</p> <p>I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes de contaminación, de las instalaciones donde se <b>desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo</b> o en las que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora y/o de fauna silvestre <u>y/o</u> recursos forestales;</p> <p>II a III.- ...</p> <p><b>(Adición)</b>  <b>IV.- La suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones, cuando la realización de las obras o actividades relativas, den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo.</b></p> <p>...</p>	<p>fundamentar técnicamente el riesgo inminente de desequilibrio ecológico. El mismo razonamiento puede aplicarse para el daño o deterioro grave, siendo suficiente la presencia de un riesgo de desequilibrio o la presencia de un daño evidente a los recursos naturales.</p> <p>Es frecuente la clausura de instalaciones donde se generen daños o deterioro a los recursos naturales, en los demás casos se realiza el aseguramiento</p> <p>La intención de la medida debe ser preventiva del daño o deterioro a los recursos naturales.</p> <p>Esta medida de seguridad no está contemplada en la LGEEPA, a pesar de que si está prevista tanto en la LGDFS y en la LGVS. Además de las ventajas operativas de homologar las disposiciones ambientales federales, esta medida de seguridad brindaría sustento, por ejemplo, a la suspensión de obras o actividades que carezcan de autorización en materia de impacto ambiental; o que, contando con ella, su</p>
--	--	--

		<p>ejecución materialice desequilibrios ecológicos no previstos o manifestados durante la evaluación del impacto ambiental.</p>
<p>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:</p> <p>Se conservó la redacción de las fracciones I, II, III, IV y V, pasando a ser, respectivamente, las fracciones II, III, IV, V y VI.</p>	<p>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:</p> <p><b>(ADICIÓN)</b>  <b>I.- Amonestación;</b>  II.- ...  <b>(ADICIÓN)</b>  <b><i>Cuando la multa impuesta no exceda los 250 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la autoridad ordenadora otorgará la opción al infractor para sustituir la multa. Para tal efecto la autoridad sancionadora concertará con el infractor la realización de obras, actividades o programas en beneficio del ambiente.</i></b></p> <p>III. a VI.- ...</p> <p><b>VII.- La demolición de los bienes inmuebles directamente relacionados</b></p>	<p>La amonestación obedece a que cuando se detectan irregularidades mínimas y el inspeccionado cumple con las medidas ordenadas, no se encuentra regulada esta figura como sanción, teniéndose que emitir una resolución no sancionatoria con fundamentación difusa o con sanción mínima.</p> <p>Con esta adición se pretende dejar a un lado el sentido represor, inclinando la tendencia hacia el principio reparador del derecho ambiental.</p> <p>Se ha observado, principalmente en la zona costera, la proliferación de espigones, y otras</p>

<p>Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las</p>	<p><i>con infracciones, y</i></p> <p><b>VIII.- Retiro de los materiales o demolición de las obras, cuya construcción requiera previamente de una autorización en materia de impacto ambiental, o afecten ambientes costeros, recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, a fin de restablecer las cosas al estado en que se hallaban antes de la infracción. Cuando el infractor no cumpla con dicha orden en el plazo concedido, la Secretaría llevará a cabo las diligencias necesarias a fin de realizar el retiro o demolición a costa del infractor, sin perjuicio de las sanciones a que su resistencia pudiera dar lugar, constituyéndose en créditos fiscales, los gastos derivados de las labores de retiro de materiales o demolición de obras, que la autoridad recaudadora hará efectivo al particular.</b></p> <p>Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido,</p>	<p>obras para ganar terrenos al mar, siendo que a pesar de que a los responsables de dichas obras se les ha iniciado procedimientos administrativos y se les ha sancionado con elevadas multas, se niegan a retirar de las playas estas construcciones para proteger sus propiedades, siendo que dichas obras siguen llevando a cabo su labor erosiva.</p> <p>Lo anterior a efecto de que exista una determina cantidad a imponer y no quede al arbitrio de la autoridad la imposición de multas por el incumplimiento a las medidas ordenadas con el fin de subsanar las infracciones cometidas.</p>
--	---	---

<p>infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.</p> <p>...</p> <p>Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.</p>	<p>resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, <b>podrá imponerse la multa mínima</b> 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 II de este artículo.</p> <p>...</p> <p>Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de <b>cinco años</b>, contados a partir de la fecha en que la <b>resolución sancionatoria quede firme</b>.</p>	<p>Deberá de aumentarse el número de años para tipificar la reincidencia, debido al tiempo que conlleva desahogar un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia ambiental, así como la duración de los diferentes procesos de defensa que están al alcance de los gobernados (Recurso de Revisión, Juicio de Nulidad Administrativo y Juicio de Amparo). Asimismo, a fin de fortalecer el estado de derecho, se pretende brindar seguridad jurídica a los gobernados al tomar en cuenta la reincidencia hasta en tanto exista resolución sancionatoria firme.</p>
<p>ARTÍCULO 173.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:</p> <p>I.- ... a V.- ...</p> <p>...</p> <p>La autoridad correspondiente,</p>	<p>ARTÍCULO 173.- Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:</p> <p>I.- ... a V.- ...</p> <p>...</p> <p>La autoridad correspondiente, por sí o a</p>	<p>Con lo anterior se pretende que exista mayor seguridad en los requisitos para que sea procedente la solicitud de conmutación, toda vez que al señalar únicamente “los supuestos previstos en el artículo 170 de la Ley”, se creaba en una incorrecta interpretación, ya que se consideraba que las medidas de seguridad</p>



<p>por sí o a solicitud de Infractor, podrá otorgar a éste, la opción, para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición o 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.</p>	<p>solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, <b>no exista riesgo de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro a los recursos naturales casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, que la inversión planteada no tenga relación directa con los hechos que motivaron las infracciones y que</b> la autoridad justifique plenamente su decisión.</p>	<p>señaladas en dicho precepto eran un impedimento para otorgarla, siendo que el impedimento para otorgar la conmutación de la multa, son los supuestos señalados en primer párrafo del referido artículo.</p>
<p>(ADICIÓN) <b>El plazo para la interposición de la solicitud de conmutación será de 15 días hábiles posteriores al día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa; la solicitud deberá contener un programa calendarizado y el monto de la inversión propuesta debidamente justificada, teniendo la</b></p>	<p>(ADICIÓN) <b>El plazo para la interposición de la solicitud de conmutación será de 15 días hábiles posteriores al día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución administrativa; la solicitud deberá contener un programa calendarizado y el monto de la inversión propuesta debidamente justificada, teniendo la</b></p>	<p>Esta propuesta obedece fundamentalmente a la necesidad que existe de reglamentar este derecho que la Ley establece en favor de los particulares, para disminuir, por un lado, los actos discrecionales por parte de la autoridad y, por el otro, la indefinición jurídica existente en la Ley en perjuicio de los gobernados.</p>
		<p>Se crearía certidumbre en el particular respecto del tiempo en que puede solicitar la conmutación de la multa, sin perjuicio de que una vez presentada la solicitud, la autoridad pueda otorgarle otro plazo para la presentación del proyecto.</p>

	<b>autoridad la facultad de otorgar un plazo que no excederá de 30 días naturales para la presentación del citado programa de inversión, en caso de no haberlo acompañado con la solicitud.</b>	
ARTICULO 176.- ... El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.	ARTICULO 176.- ... 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 <b>en un plazo de 10 días naturales siguientes al día de su presentación</b> , a su superior jerárquico para su resolución definitiva.	Uno de los principales objetivos de la reforma al Título Sexto consiste en la configuración de un cauce adecuado a la actividad administrativa, no sólo por lo que se refiere a los actos que se consideran reglados, sino inclusive a los que otorgan las facultades discrecionales, a fin de evitar la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados en cuanto a su conocimiento y su intervención en los actos y resoluciones que le afectan, en tal virtud y derivado de los principios de celeridad y de economía procesal, los términos se han fijado en plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas.

## CAPITULO V CONCLUSIONES

### 5.1 Hacia una cultura de la legalidad ambiental

El enverdecimiento de las Constituciones latinoamericanas se ha dado dentro de una tradición constitucional propia de los países de la Región, constituida por las disposiciones que establecen prescripciones sobre la protección de los recursos naturales. Esta tradición, instaurada por la Constitución Mexicana de 1917, ha sido continuada hasta hoy, pero en el contexto más amplio que proporcionan las ideas de protección del ambiente en su conjunto y de promoción del desarrollo sostenible inscritas en las nuevas Constituciones.

En toda Constitución subyace un modelo de desarrollo económico que se establece mediante un conjunto de disposiciones que configuran lo que se llama la “Constitución económica”. La idea de desarrollo que se encuentra en las Constituciones de América Latina se ha enriquecido en los últimos años con la incorporación de la idea del *desarrollo sostenible*, el cual es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Durante este último cuarto de siglo, estamos en presencia de un fenómeno pues de “enverdecimiento” constitucional latinoamericano, con una progresión histórica muy clara: Primero, se establece el deber del estado de proteger el medio ambiente; luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto (corresponsabilidad) y se autorizan restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales; al mismo tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio; más tarde, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo,

prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un desarrollo sostenible (teoría del ecodesarrollo); y, finalmente, se entra a establecer ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental.

México no ha sido ajeno a este proceso de enverdecimiento constitucional, principalmente en el artículo 4º, 16, 25, 26, 27, 28 y 73 que presentan un particular interés para nuestro tema.

Podemos afirmar que aunque joven, contamos con una legislación ambiental que pretende regular las principales actividades que inciden de manera directa con el medio ambiente la cual se ha venido transformando de manera rápida a las principales necesidades de la población. Aun falta incluir dentro de la visión económica del estado la variable ambiental, no como un obstáculo al desarrollo, sino como una inversión para el futuro. El desarrollo de esta generación debe de tener como limite el no acotar las posibilidades de un ambiente sano y la obtención de recursos naturales de las futuras generación.

Hace falta en el país una Política legislativa clara y apropiada que estudie los niveles de eficacia y eficiencia de la legislación para adecuarla a la realidad social y llenas los vacíos existentes. No debe de perderse de vista la difusión, enseñanza e investigación del Derecho Ambiental, como uno de los supuestos básicos de eficacia y eficiencia de la legislación ambiental.

En la medida de que existe una Política Legislativa clara en materia ambiental a nivel federal, los estados y municipios harán lo propio en un futuro no muy lejano, para que se privilegie la prevención mas que la imposición y la restauración mas que la sanción.

En ese sentido la Legislación debe fortalecer los procedimientos alternos como la amigable composición, la conciliación, los

convenios voluntarios, las conmutaciones, los incentivos fiscales y ambientales, las auditorías ambientales voluntarias de cumplimiento, y en general todas aquellas variables alternas que permitan que realmente sea el medio ambiente el beneficiado.

## 5.2 Conclusiones

Derivado de la realización del presente trabajo de Tesis que se pone a su consideración a manera de conclusiones las siguientes:

**1.-** El hombre a abusado de sus recursos naturales de manera indiscriminada a través del tiempo, por lo que ha resultado necesario que el derecho como técnica de control social regule los comportamientos de este que influyan directamente en la disminución de los recursos naturales, el desequilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en general.

**2.-** El avance del Derecho ambiental como rama de la ciencia del derecho, ha sido lento pero progresivo. En México los avances mas significativos en materia Jurídico-Ambiental se dan con la Promulgación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, como ley Marco en materia Ambiental y se dio un avance importante hacia la protección del medio ambiente y sus recursos naturales, con la creación de la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el Órgano desconcentrado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Así mismo resulta importante la inclusión de la variable ambiental y el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente sano dentro del capitulado de las garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el País.

**3.-** Resulta necesario fortalecer el régimen jurídico de la protección al Ambiente a efecto de modernizar tanto la procuración como administración de Justicia Ambiental en el País.

**4.-** Es importante fortalecer instituciones y figuras jurídicas alternas de solución de controversias ambientales que garanticen la reparación del daño y privilegien el cumplimiento voluntario de medidas a favor del medio ambiental. Por lo cual se debe de legislar

y promover figuras tales como el convenio administrativo para restauración de daños, la conmutación de la multa, el proceso de conciliación ambiental, la reparación del daño ambiental con medidas de mitigación y compensación en el lugar afectado, los incentivos fiscales a las empresas cumplidoras, y en general políticas públicas tendientes a derogar el principio ambiental actual denominado "El que contamina paga" por el nuevo principio que proponemos que será "El que contamina restaura" para efectos de que aquella persona que realice un daño ambiental ya no pague una cantidad de dinero líquida al estado que no se vea en el corto plazo reflejada en una mejoría al medio ambiente, sino que mediante acciones compensatorias específicas restaure a su estado original el sitio afectado o modificado o en su defecto realice acciones concretas a favor del medio ambiente supervisadas por el estado.

**5.-** Siempre hemos considerado que no es necesaria la creación de la figura del llamado Ombudsman ambiental, pues todos aquellos defensores de varios derechos también importantes y legítimos exigirían la creación de su propio ombudsman y se convertiría en una figura debilitada, por lo que proponemos que en la Comisión de Derechos Humanos se especialice el área correspondiente en defensa de los derechos legítimos de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente sano, tal y como lo establece la Constitución en su artículo 4°. Así mismo proponemos el fortalecimiento del procedimiento contemplado en el artículo 196 de la LGEEPA que establece la conciliación de intereses entre las partes en materia ambiental, para crear un procedimiento más reglamentado y ágil que concilie los intereses opuestos y que acudan ante la PROFEPA a aquellas personas que ven vulnerada su esfera jurídica por un particular que realiza acciones contrarias a la norma en materia ambiental.

**5.-** Actualmente resulta letra muerta lo establecido en el artículo 175 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al

Ambiente, pues no se ha establecido el fondo respectivo para la recaudación de ingresos que se obtienen de las multas por infracciones a lo dispuesto en esa Ley, por lo que consideramos necesaria la creación de un fideicomiso o fondo de recursos que se recauden a través de los aprovechamientos que generan las multas que por infracciones a la Ley ambiental impone la PROFEPA, y que se hacen efectivas a través del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública a efecto de elevar los salarios de las áreas Jurídicas y de Inspección y Vigilancia de las Delegaciones Federales de la PROFEPA a efecto de dignificar a dichos servidores públicos que al día de hoy no son remunerados de manera digna por su trabajo realizado y/o aumentar la Planta laboral de la citada dependencia.

**6.-** Se propone la creación de un sistema de información ambiental único, en el cual una persona que infringe la norma en materia ambiental en un estado pueda ser considerado reincidente en toda la República Mexicana y de esa manera vigilar su actuación, como el caso de los traficantes de especies amenazadas, protegidas o en peligro de extinción, los desarrolladores de casas habitacionales de Interés social que construyen en áreas frágiles como los humedales.

**7.-** La propuesta de reformas que señalamos en el capítulo correspondiente, resulta urgente y necesaria para fortalecer las deficiencias en materia de inspección y vigilancia y el propio procedimiento administrativo de sanción en general al regular y legislar sobre cuestiones novedosas y hacer más amplias las facultades de la PROFEPA ante la realidad ambiental que vive el país.

**8.-** La incorporación a los planes de estudio de las Facultades de Derecho del País de la materia de Derecho Ambiental, resulta una obligación. Es ahí, en el ámbito académico donde se formará esa nueva generación de abogados ambientalistas que son los que



dictaran las nuevas corrientes de pensamiento en el país en materia de protección al entorno ecológico.

**9.-** La inclusión de la variable ambiental en los modelos macroeconómicos resulta una necesidad de urgente aplicación pues de nada sirve el crecimiento sin calidad de vida. No se puede hipotecar el futuro de las generaciones que están por venir, ni tampoco limitar su derecho a obtener sus satisfactores naturales, por el exceso que se cometen las generaciones presentes. Así pues la Teoría del Ecodesarrollo o Desarrollo sustentable resulta por demás importante reafirmarla en los Planes Nacionales de Desarrollo y las Políticas Públicas de crecimiento con calidad de México.

**10.-** El Derecho Ambiental no solo se ejerce en el ámbito Federal, si no que es en los estados en donde existen vastos problemas al respecto competencia de los gobiernos locales, en temas de crecimiento urbano, densidades habitacionales, escurrimientos pluviales, invasión de cauces federales, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, ruido, vibraciones, paisaje, entre otros. Es por eso que resulta imprescindible una revisión de las legislaciones locales correspondientes a fin de promover su reforma y actualización respectiva. Resultaría útil exhortar a las Secretarías del Medio Ambiente Estatales a establecer los convenios de colaboración respectivos con los Ayuntamientos a efecto de que estos últimos participen en temas tan importantes como lo es el Ordenamiento Ecológico del Territorio y la Evaluación del Impacto Ambiental en obras de jurisdicción municipal, solo por citar unos ejemplos.

**11.-** Finalmente se debe conminar a la Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión que legisle a la brevedad o referente a la Reparación civil del daño en materia ambiental, pues eso obligaría a la especialización de jueces y magistrados tanto federales en un principio como del fuero común posteriormente para el tema

ambiental, siendo este un derecho de la colectividad para acceder a un ambiente sano y no empeñar el derecho de las generaciones futuras a el mismo.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2da Edición. México, D.F. Editorial Porrúa, 1993.

Barcena Ibarra, Alicia. Breviario Jurídico ecológico. Asesoría de Asuntos Jurídicos e Internacionales de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. 1983.

Brañes Ballesteros, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Segunda Edición. México, D.F. 2000. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.

Brañes Ballesteros, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano. Primera Edición. México, D.F. 1987 Fundación Universo Veintiuno, A.C.

Carabias, Julia y E. Provencio. "La Política Ambiental Mexicana antes y después de Río" En A. Glender y Víctor Lichthinger, compiladores, La diplomacia, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo. México, SER-CFE, Serie Política y Derecho, 1994

Campos Rayón, Vicente. Instrumentos de política ambiental en la legislación ambiental mexicana. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri". Año 3 Segunda Época. Marzo-Abril 2002. No. 25

Carmona Lara, Maria del Carmen. Temas Selectos de Derecho Ambiental. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en coordinación con la Procuraduría Federal de protección al Ambiente. México, D.F. 2004

Concil on Enviromental Qualitu, 1983. The Nacional Enviromental Policy Act, 14th. Annual Report of the Council on Enviromental Quality. U.S.A.

Código Civil para el estado de Guerrero. Primera Edición en Leyes y Códigos de México. 1994. Editorial Porrúa

Chávez Castillo, Raúl. Diccionario Práctico de Derecho. Primera Edición. México, D.F. Editorial Porrúa

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Primera Edición. 1965. Editorial Porrúa

Ducoing, Chahó, E. Apuntes del curso taller de actualización: Impacto Ambiental. Universidad Autónoma Metropolitana. 29 de Julio-2 de Agosto de 1991.

Engels, Federico. Dialéctica de la naturaleza. El papel del trabajo en el proceso de transformación del mono en hombre”, Grijalbo, México. 1959. Pág. 151

García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 1971. México, D.F. Editorial Porrúa.

H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente. Memoria, pp. 45 a 50

Lamarque, Jean. Droitt de la protection de la natura et de l'environnement. LGDJ. Paris. 1973.

Ley General del Equilibrio ecológico y la protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de enero

de 1988 con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 10 de enero de 1936 y con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Mayo del 2001.

La Evaluación del Impacto Ambiental. Logros y retos para el Desarrollo Sustentable. 1995-200. Dirección Ejecutiva de Participación Social, Enlace y Comunicación del Instituto Nacional de Ecología. Primera Edición. Noviembre del 2000.

Manual de procedimientos de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. PROFEPA. 19 de Noviembre del 2005. Documento interno elaborado y distribuido por la Subprocuraduría de Delitos Ambientales y Litigio de la dependencia.

Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo. Décimo Segunda Edición. México, D.F. 2004. Editorial Porrúa

Ojeda Mestre, Ramón. La protección del Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri". Año 3 Segunda Época. Marzo-Abril 2002. No. 25

Prieur, Michel. Droit de l'environnement. Dalloz, Paris. 1984. Tercera Edición)

Postiglione, Amadeo. Il diritto all'ambiente, Jovene, Nápoles. 1982

Raul, L.G. Y D.C. Wooten, Environmental Impact analysis handbook. EUA, McGraw-Hill, 1980.

Revista Especializada "Defensa Fiscal" La Revista Mexicana de Estrategias Fiscales. Estrategia Tributaria, S.A. de C.V. México, D.F. Junio 2006, numero 89

Revista Especializada "Derecho Ambiental y Ecología" Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. (CEJA) México, D.F. numero 16. Enero del 2007

Vázquez, Fernando. Notas para el estudio del sistema jurídico mexicano en materia de contaminación del ambiente" Revista Jurídica. Universidad Iberoamericana, México. 1974, num. 6.

## **PAGINAS ELECTRONICAS CONSULTADAS**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión disponible en [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Medio ambiente y Recursos Naturales, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, y se deroga el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente disponible en [gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/Anexo-II-12dic.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/Anexo-II-12dic.html)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte disponible en [www.cec.org](http://www.cec.org)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) disponible en [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

La Convención RAMSAR sobre los humedales disponible en [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente disponible en [www.rolac.unep](http://www.rolac.unep)

## **APENDICE**

### **INDICE DE LEGISLACION EXTRANJERA EN MATERIA AMBIENTAL**

#### **ALBANIA**

Constitución Política de 1976

#### **ALEMANIA**

Constitución de Weimer de 1919

Constitución Política de 1948

Ley sobre DDT de 1972

Ley de Fertilizantes de 1977

Ley sobre Disposición de Residuos de 1977

Ley sobre compatibilidad Ambiental de 1990

#### **ARGENTINA**

Constitución Política de 1994

Decreto 2419 de 1991 que crea la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano

Decreto 1831 de 1996 que reorganiza la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano y crea la Secretaria de Recursos y Desarrollo Sustentable

Decreto 146 de 1998 que reorganiza la Secretaria de Recursos y Desarrollo Sustentable

Ley numero 1.919 de 1887. Código de Minería

Ley numero 20.284 de 1973. Preservación de los recursos del aire

Ley numero 24.051 de 1992. Establece el régimen aplicable a os residuos peligrosos

#### **BOLIVIA**

Ley numero 1493 de 1993, Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo



Ley numero 1788 de 1997, Ley de Organización del Poder Ejecutivo  
Decreto Ley numero 07148 de 1965. Código de Minería  
Ley de 1906 sobre Aguas  
Ley General del Medio Ambiente de 1992

## **BRASIL**

Constitución Política

Ley numero 6.938 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias

Ley numero 8490 de 1993, que crea el Ministerio de Medio Ambiente y de Amazonia Legal

Ley Penal del Ambiente

Ley numero 7.347 de 1985. Regula la acción civil publica de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, a bienes y derechos de valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico y Paisajístico

## **BULGARIA**

Constitución Política de 1971

## **CANADA**

Ley sobre Protección del Ambiente, la vida humana y la Salud

## **CHILE**

Constitución Política de 1980

Código Civil de 1855

Ley numero 19,300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente

## **COLOMBIA**

Constitución Política de 1991

Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente

Ley numero 99 de 1993 que crea el Ministerio del Ambiente

Estatuto de la Fauna Silvestre y Caza de 1969

## **COSTA RICA**

Constitución Política de 1948

Ley Orgánica del Ambiente de 1995

## **CUBA**

Constitución Política de 1976

Ley numero 33 de 1981. Protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales

Ley numero 81 del Medio Ambiente de 1997

## **ECUADOR**

Constitución Política de 1979

Constitución Política de 1998

Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental

## **EL SALVADOR**

Ley del Medio Ambiente de 1998

Constitución Política

## **ESPAÑA**

Constitución Política de 1978

Real Decreto Legislativo 1302 de 1986

Real Decreto 1131 e 1988

Ley de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 1975

Ley de Protección del Ambiente Atmosférico

## **ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

Constitución Política de los Estados Unidos de América

Ley sobre Política Nacional del Ambiente

Ley de Protección al Ambiente del estado de Michigan

Ley Federal sobre control de Pesticidas y Raticidas

Ley Federal sobre Control de los Pesticidas en el Ambiente

Ley Federal sobre el Control de la Contaminación de las Aguas

Ley sobre Conservación y Recuperación de Recursos de 1976

Ley sobre Disposición de Desechos Sólidos

Ley sobre el Aire Limpio

Ley sobre Recuperación de Recursos de 1970

Ley sobre Seguridad del Agua Potable

## **FRANCIA**

Código Civil de 1803

Ley numero 75-633 del 15 de Julio de 1975, relativa a la eliminación de desechos y recuperación de materiales

Ley del 2 de Noviembre de 1943. Plaguicidas

Ley de Protección de la Naturaleza de 1976

Ley del 22 de Diciembre de 1972 sobre Plaguicidas

Ley del 13 de Julio de 1979 sobre Fertilizantes

Ley sobre Instalaciones Clasificadas para la Protección al Ambiente de 1976

## **GRECIA**

Constitución Política

## **GUATEMALA**

Constitución Política

Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en Guatemala

## **HAITI**

Constitución Política

## **HONDURAS**

Constitución Política

## **HUNGRIA**

Constitución Política de 1949

## **JAPON**

Ley para el Control de la Contaminación Ambiental de 1967

Ley para el Control de los Malos Olores

Ley sobre Contaminación del Aire

Ley sobre el Transito de vehículos por Carreteras

## **NICARAGUA**

Constitución Política

## **PANAMA**

Constitución Política

Ley General del Ambiente de 1998

Decreto Ley numero 23 de 1963. Aprueba el Código de Recursos

Minerales

## **PARAGUAY**

Constitución Política de 1992

## **PERU**

Constitución Política de 1979

Constitución Política de 1993

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Ley General de Minería de 1971

## **POLONIA**

Constitución Política de 1972

## **PORTUGAL**

Constitución Política de 1976

## **REINO UNIDO**

Ley sobre el Control de la Contaminación

## **REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA**

Constitución Política de la ex Republica Democrática Alemana

## **REPUBLICA DOMINICANA**

Ley Minera de 1971

## **SUECIA**

Ley sobre el Uso de vehículos Automotores en Espacios Abiertos

## **UNION SOVIETICA**

Constitución Política de la ex Unión Soviética

## **URUGUAY**

Constitución Política

## **YUGOESLAVIA**

Constitución Política de 1974 de la ex Yugoslavia

## **VENEZUELA**

Ley de Protección a la Fauna Silvestre

Ley Orgánica del Ambiente

Ley Orgánica de la Administración Central

Ley Penal del Ambiente

## **INDICE DE LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA AMBIENTAL**

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardas en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
- Acuerdo por el que se establece los mecanismos y procedimientos para obtener la licencia ambiental única, mediante un trámite único, así como la actualización de la información de emisiones mediante una cedula de operación
- Acuerdo por el que se establecen distritos de desarrollo rural, los cuales comprenden zonas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, agrícola y agroindustrial bajo condiciones de riego, de drenaje, de temporal y de agricultura con objeto de planear, fomentar y promover el desarrollo integral
- Acuerdo numero 16 por el que se incorporan los giros que señalan a continuación a los clasificados como de mínimo riesgo
- Acuerdo que establece modalidades en la prestación de servicios de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, para los efectos de prestación de la garantía de cumplimiento de la obligación de reparar los daños que la carga pueda ocasionar al medio ambiente.
- Acuerdo numero 81 que exime del requisito de licencia sanitaria a los establecimientos de micro industria que se dediquen a los giros industriales, comerciales y de servicios que se indican y señala reglas generales relativa a la

expedición de licencias sanitarias para dichos establecimientos

- Acuerdo por el que se exime a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, que se indican, del requisito de licencia sanitaria para su funcionamiento
- Acuerdo por el que el Plan Nacional de Contingencia para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y Substancias Nocivas en el Mar será de carácter permanente y de interés social
- Acuerdo por el que los vehículos automotores que consuman gasolina, diesel o gas, destinados al servicio público local de transporte de carga o pasajeros, de negociaciones mercantiles, de transporte escolar, de personal y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, registrados en esta Entidad Federativa, deberán ser sometidos a dos verificaciones de emisión de contaminantes cada año
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes
- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Energéticos, con objeto de estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y a largo plazos requiera el desarrollo económico y social del país
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Ecología
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía



- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para la preservación del Patrimonio Cultural
- Acuerdo por el que se crea la Comisión para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México
- Acuerdo por el que se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente
- Acuerdo pro el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5° fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden en el primer listad de actividades altamente riesgosas
- Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5° fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el segundo listado de actividades altamente riesgosas
- Acuerdo por el que se establecen distritos de desarrollo rural, los cuales comprenden zonas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, acuícola y agroindustrial bajo condiciones de riego, de drenaje, de temporal y de acuacultura con objeto de planear, fomentar y promover el desarrollo rural integral
- Acuerdo por el que se establecen las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en el Distrito Federal, incluyendo a los que tengan placas de otras entidades federativas o del extranjero, para prevenir y

controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas en esta Entidad Federativa (HOY NO CIRCULA)

- Acuerdo por el que se establecen las medidas para restringir la circulación de los vehículos automotores que prestan un servicio público de transporte de pasajeros en sus modalidades de taxis sin itinerario fijo y colectivos, en el Distrito Federal
- Acuerdo por el que se establece la verificación semestral de emisiones contaminantes de los vehículos de auto transporte de pasaje y carga que circulen por caminos de jurisdicción federal
- Acuerdo por el que se modifica el procedimiento para la expedición de la licencia sanitaria de los giros clasificados como de mínimo riesgo
- Acuerdo que crea la Comisión Consultiva de Normas Técnicas en materia de Salubridad General
- Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación esta sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas
- Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- Acuerdo que señala el trámite de la licencia para establecer nuevas industrias o ampliar las ya existentes a que se refieren los artículos 7° y 8° del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la emisión de Humo y Polvos de mil novecientos setenta y uno
- Aviso por el que se dan a conocer al público en general, el instructivo general para obtener la licencia ambiental única para establecimientos industriales de jurisdicción federal y el

formato de cedula de operación para establecimientos industriales de jurisdicción federal

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la Republica en materia Federal
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código Civil para el Distrito Federal de 1884
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero común y para toda la Republica en materia de Fuero Federal
- Código Sanitario de 1954
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1973
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
- Constitución Política de 1857
- Decreto por el cual el Ejecutivo Federal otorgara los estímulos que establece el decreto de las empresas que llevan a cabo nuevas instalaciones industriales
- Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos
- Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención a Desastres con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaria de Gobernación
- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Decreto por el que se establecen zonas geográficas para a ejecución del programa de estímulos para la

desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano

- Decreto por el que se establecen las Zonas Geográficas para la Descentralización Industrial y el Otorgamiento de Estímulos
- Decreto por el que se ordena que queda terminantemente prohibido que los barcos de cualquier nacionalidad que naveguen en aguas territoriales de nuestro país o interiores nacionales, descarguen aceites o mezclas aceitosas en las mismas aguas
- Decreto que establece los estímulos fiscales par fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional
- Decreto que establece la codificación y clasificación de mercancías cuya importación esta sujeta a regulaciones ecológicas
- Decreto que promueve la creación y operación de parques industriales
- Decreto que promueve la reubicación industrial fuera de la Zona III A, a que se refiere el diverso del 2 de Febrero de 1979
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Instructivo numero 19 relativo a la constitución, registro y funcionamiento de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1981
- Ley Aduanera
- Ley Agraria
- Ley Ambiental del Distrito Federal
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Aeropuertos
- Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica

- Ley de Aviación Civil
- Ley de Caminos y Puente y Auto transporte Federal
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de Conservación del Suelo y Agua
- Ley de Distritos de Desarrollo Rural
- Ley de Expropiación
- Ley de Fomento Agropecuario
- Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos de 1859
- Ley de Navegación
- Ley de Obras Publicas
- Ley de Pesca
- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
- Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Secretarias y Departamentos de Estado
- Ley de Tierras Ociosas
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley del Seguro Social
- Ley del Servicio Publico de Energía Eléctrica
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía
- Ley Federal de Aguas
- Ley Federal de Caza
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Derechos
- Ley Federal de Educación
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982
- Ley Federal de Protección al Consumidor
- Ley Federal de Reforma Agraria
- Ley Federal de Sanidad Animal

- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley Federal de Telecomunicaciones
- Ley Federal de Turismo
- Ley Federal de Vivienda
- Ley Federal del Ejercito y la Fuerza Aérea Mexicana
- Ley Federal del Mar
- Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación de 1970
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional
- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1988
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1993
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
- Ley Forestal de 1986
- Ley Forestal de 1992
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Educación
- Ley General de Población
- Ley General de Normas y de Pesas y Medidas de 1961
- Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley General de Salud
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley Minera
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica de la Armada de México

- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios
- Ley Orgánica del Instituto de Bellas Artes y Literatura de 1946
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia de 1934
- Ley del Instituto Nacional Indigenista de 1948
- Ley Reglamentaria del Artículo veintisiete Constitucional en Materia Minera
- Ley Reglamentaria del Artículo veintisiete constitucional en el Ramo del Petróleo
- Ley reglamentaria del Artículo veintisiete Constitucional en Materia Nuclear
- Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo veintisiete Constitucional relativo a la zona Económica Exclusiva de 1976
- Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario Nacional
- Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social
- Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural de 1930
- Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural de 1934
- Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento Rural
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
- Reglamento de la Ley Federal de Variedades Vegetales
- Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos
- Reglamento de la Ley Federal del Mar
- Reglamento de la Ley Forestal
- Reglamento de la Ley General de Población

- Reglamento de la Ley de Pesca
- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Control de Campañas de Sanidad Animal
- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Control de Productos Biológicos, Farmacéuticos y Alimenticios para Animales
- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Movilización de Animales y sus productos
- Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia Vegetal
- Reglamento de la Ley de Servicio Publico de Energía Eléctrica
- Reglamento de la Ley de Servicio Publico de Energía Eléctrica en Materia de Autoabastecimiento
- Reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
- Reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada
- Reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente sobre Residuos Peligrosos
- Reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental
- Reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Auditoria Ambiental
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios



- Reglamento de la Ley Minera
- Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
- Reglamento de la Ley reglamentaria del Artículo veintisiete Constitucional en el Ramo del Petróleo
- Reglamento de la Ley Reglamentaria de Artículo veintisiete Constitucional en el Ramo del Petróleo en materia de Petroquímica
- Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar
- Reglamento de Seguridad de los Trabajadores de las Minas
- Reglamento de Trabajos Petroleros
- Reglamento de Transito en Carreteras Federales
- Reglamento de Transito en los Caminos Nacionales y en los Particulares de Concesión Federal de 1932
- Reglamento Federal de Seguridad e Higiene en el Trabajo
- Reglamento General de Seguridad Radiológica
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
- Reglamento Interior de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social
- Reglamento Interior de de la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas
- Reglamento para el Transporte de Materiales y Recursos Peligrosos
- Reglamento para la Prestación del Servicio Turístico del Buceo
- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruido de 1976

- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos de 1971
- Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas de 1973
- Reglamento para la Protección del Ambiente contra la contaminación originada por la emisión de Ruido
- Reglamento para los establecimientos Industriales y comerciales molestos, Insalubres o peligrosos de 1940
- Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias
- Resolución de carácter general que determina la lista de parques y corredores industriales de la Zona III B a que se refiere el Decreto que promueve la reubicación industrial fuera de la Zona III A, publicado el 22 de Enero de 1985
- Así mismo actualmente México cuenta con la publicación de 106 Normas Oficiales Mexicanas (NOM'S) relacionadas con la materia ambiental

## **INDICE DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL**

- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
- Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Contaminación del Medio Marino por Derrame de Hidrocarburos y otras sustancias Nocivas
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Guatemala sobre Cooperación para la Prevención y Atención en casos de Desastres Naturales
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no Proliferación de Armas Nucleares
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación en casos de Desastres Naturales
- Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes
- Convención Constitutiva de la Organización Marítima Internacional
- Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
- Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación en Países Afectados por la Sequía Grave o la Desertificación, en especial en África
- Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

- Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- Convención para la Equitativa Distribución de las Aguas del Río Bravo
- Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los países de América
- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural
- Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas
- Convención sobre Asistencia en el caso de Accidentes Nuclear o Emergencia Radiológica
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua
- Convención sobre la Alta Mar
- Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres
- Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxinas y sobre su Destrucción
- Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el empleo de Armas Químicas y su Destrucción
- Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares
- Convención sobre la Protección física de los Materiales Nucleares
- Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la Importación, la Exportación y la

## Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales de 1970

- Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Alta Mar
- Convención sobre Plataforma Continental
- Convención sobre Seguridad Nuclear
- Convenio sobre 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes
- Convenio concerniente al empleo de Cerusa en la Pintura
- Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación
- Convenio de Cooperación Turística con el Gobierno de Belice
- Convenio de Panamá. Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre el Desarrollo y Facilitación del Turismo
- Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos
- Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales

- Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
- Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques de 1973
- Convenio Internacional para prevenir la Polución de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1954
- Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen Contaminación por Hidrocarburos
- Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por Hidrocarburos
- Convenio Internacional sobre la Responsabilidad civil por los daños de Contaminación de Hidrocarburos resultantes de la Exploración y Explotación de los Recursos Minerales de los fondos marinos
- Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo
- Convenio para la Constitución del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)
- Convenio para la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos de Desechos y otras Materias
- Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Ambiente en la Región del Gran Caribe
- Convenio que crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental
- Convenio relativo a la Prevención de los Accidentes del Trabajo de la Gente del Mar
- Convenio relativo a la Protección de los Trabajadores contra las Radiaciones Ionizantes
- Convenio relativo a las condiciones de empleo de los Trabajadores de las Plantaciones
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo

- Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre
- Convenio sobre Responsabilidad Civil en materia de Energía Nuclear
- Convenio sobre Responsabilidad Internacional por daños causados por Objetos Espaciales
- Convenio sobre Seguridad e Higiene de los Trabajadores Portuarios
- Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo
- Convenio sobre Seguridad y Salud en la Construcción
- Decisión 14/25 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- Directiva 313 de 1990 de la Comunidad Económica Europea
- Directiva 337 de 1985 de la Comunidad Económica Europea
- Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación de Buques
- Protocolo de Kyoto
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono
- Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe
- Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por sustancias Distintas de los Hidrocarburos
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe
- Tratado por el cual se Prohíben los ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua
- Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica

- Tratado sobre la No Proliferación de Armas nucleares
- Tratado sobre los Principios que deben regir la Actividad de los Estados en la Exploración y Utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes
- Tratado sobre Prohibición de emplazar Armas Nucleares y otras armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo