

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Derecho.**

**División de Estudios de Posgrado**

**Programa Único de Especialidades**

**“EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, SUS PARTICULARIDADES, EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.”.**

**TESINA QUE PARA OBTENER EL TITULO DE ESPECIALISTA EN  
DERECHO AMBIENTAL:**

**PRESENTA:**

**Alumno: Lic. Miguel Ángel Martínez Moya.**

**Asesor: Mtro. José Manuel Vargas Hernández**

**Ciudad Universitaria, México D. F., Junio de 2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## Índice

<b>Prólogo.</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I.- Generalidades del procedimiento de inspección y vigilancia.</b>	<b>11</b>
<b>I.1.- Concepto de Acto Jurídico, Acto administrativo, Inspección, Vigilancia y verificación.</b>	<b>11</b>
<b>I.2.- Principios Constitucionales: legalidad y seguridad jurídica en el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental.</b>	<b>19</b>
<b>I.3.- Supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</b>	<b>34</b>
<b>Capítulo II.- Política y Gestión en materia de Inspección y Vigilancia en Materia Ambiental.</b>	<b>42</b>
<b>II.1.- Planeación Ambiental en materia de Procuración Justicia Ambiental.</b>	<b>42</b>
<b>II.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.</b>	<b>42</b>
<b>II.1.2.- Programas sectoriales del Medio Ambiente.</b>	<b>47</b>
<b>II.1.3.- Programas de Procuración de Justicia ambiental.</b>	<b>56</b>
<b>II.2.- Aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.</b>	<b>64</b>
<b>II.2.1.- Inspecciones realizadas.</b>	<b>65</b>
<b>II.2.2.- Procedimientos Administrativos Instaurados.</b>	<b>67</b>
<b>II.2.3.- Multas impuestas y recurso de revisión.</b>	<b>74</b>
<b>Capítulo III.- Otros medios que ponen fin al Procedimiento Administrativo en materia ambiental.</b>	<b>81</b>
<b>III.1.- Convenios de restauración o compensación</b>	<b>81</b>
<b>III.2.- Conmutación y Reconsideración.</b>	<b>91</b>
<b>III.3.- Programa de Auditoría Ambiental.</b>	<b>99</b>

<b>Capítulo IV.- Retos y perspectivas de la procuración y administración de justicia en materia ambiental.</b>	<b>106</b>
<b>IV.1.- Autonomía de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente</b>	<b>110</b>
<b>IV.2.- Constitución de Tribunales ambientales.</b>	<b>119</b>
<b>IV.3.- Responsabilidad por daño ambiental.</b>	<b>127</b>
<b>IV.4.- Instrumentos Económicos <i>versus</i> Potestad sancionadora de la autoridad.</b>	<b>131</b>
 <b>Capítulo V.- Conclusiones finales.</b>	 <b>140</b>
 <b>Bibliohemerografía.</b>	 <b>149</b>
<b>Anexos.</b>	<b>155</b>

#### Cuadros.

Cuadro	Contenido	Página
Cuadro I	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los correspondientes Programas Sectoriales de Medio Ambiente correspondientes al periodo 1983-2007.	44
Cuadro II	Número de resoluciones emitidas en el programa de abatimiento al rezago de la PROFEPA <i>versus</i> el número de resoluciones emitidas por año por la misma autoridad	88
Cuadro III	Característica de los convenios de restauración o compensación de daños, en contraste con las resoluciones administrativas emitidas por la autoridad de acuerdo con la LGEEPA	91

#### Tablas.

Tabla	Contenido	Página
Tabla I	Total de Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA durante el periodo 2007-2010	65
Tabla II	Total de Procedimientos Instaurados y acciones de Inspección implementadas por la PROFEPA durante el periodo 2007-2010	68
Tabla III	Número de Procedimientos instaurados <i>Versus</i> número de resoluciones emitidas PROFEPA 2007-2010	71
Tabla IV	Multas impuestas en las Resoluciones de los Procedimientos Instaurados por la PROFEPA, periodo 2007-2010	72
Tabla V	Número de multas impuestas <i>Versus</i> el monto total en millones de pesos (mdp.)	74
Tabla VI	Recursos de revisión resueltos por la PROFEPA 2007-2010	76
Tabla VII	Solicitudes de conmutación y resoluciones de las mismas dentro el periodo 2007-2010	94
Tabla VIII	Número de solicitudes de reconsideración presentadas en contraste con las solicitudes resultas por la autoridad	98
Tabla IX	Empresa registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental en los años comprendidos entre 2007 y 2010	104

## Gráficas

Gráfica	Contenido	Página
Gráfica 1	Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA comprendidas dentro del periodo 2007-2010	66
Gráfica 2	Contribución porcentual de cada año al total de Procedimientos Administrativos Instaurados por la PROFEPA, periodo 2007-2010	68
Gráfica 3	Procedimientos Administrativos Instaurados <i>versus</i> Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA 2007-2010	69
Gráfica 4	Relación Procedimientos Instaurados contra Resoluciones Emitidas PROFEPA 2007-2010	71
Gráfica 5	Número de Procedimientos Administrativos instaurados, en contraste con el número de Resoluciones emitidas y el número de Multas impuestas, por la PROFEPA, dentro del periodo 2007-2010.	73
Gráfica 6	Monto de multas impuestas <i>versus</i> el monto de las mismas en millones de pesos (mdp)	75
Gráfica 7	Solicitudes de conmutación y resoluciones de las mismas dentro el periodo 2007-2010	94
Gráfica 8	Solicitudes de Reconsideración <i>Versus</i> Solicitudes resueltas dentro el periodo 2007-2010	98
Gráfica 9	Empresa Registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental de la PROFEPA durante el periodo 2007-2011	105

*Papa, Mama gracias por la vida;  
gracias por su tiempo y por el espacio en su corazón*

*Hermanos míos, gracias por su acompañamiento durante esta aventura*

*Lidia; Gina; Gabriel, Sonia Elizabeth; mis hijos  
la prolongación de mi vida y la continuación de la existencia*

*Así fue; Así es; y así será...a lo largo de los tiempos*

**De mi cosecha:**

***En las tareas de conservación del patrimonio natural de México, el cumplimiento de la ley no es el fin en sí mismo; solamente constituye un medio para modular nuestra relación con otras formas de vida. Depositar en el cumplimiento de la ley el fin último, sería mirar sólo un árbol en la profundidad del bosque, o una concha en la inmensidad del océano***

## **Prólogo**

Por sus condiciones biogeografías y su privilegiada ubicación México es considerado uno de los países megadiversos del planeta. El territorio mexicano alberga, al menos, el 10% de las especies de flora y fauna conocidas en el mundo. El país ocupa el primer lugar en el número de especies de mamíferos (muchos de estos corresponden a especies de ratones y murciélagos), también se ubica en primer sitio en cuanto al número de especies conocidas de cactácea; asimismo, es considerado el país con la mayor diversidad y endemismo de reptiles; además, se ubica en cuarto sitio por lo que al número de plantas conocidas se refiere. Participar de los beneficios de este patrimonio natural amerita un alto sentido de responsabilidad en su conservación.

El Estado mexicano, junto con la participación ciudadana, tiene la obligación de implementar esquemas de protección y conservación para salvaguardar el capital biológico del país. Estos mecanismos decantan en la gestión ambiental de la administración pública en las tres esferas de gobierno. Para cumplir con su encomienda el Estado tiene como herramienta fundamental la norma jurídica, ésta contemplan instrumentos de política ambiental donde se establecen derechos y obligaciones en materia de protección, conservación de la naturaleza y control de la contaminación. Sin embargo, el deterioro ambiental salta a la vista, la pérdida de áreas forestales, la contaminación de cuerpos de agua, la pérdida y destrucción del hábitat de cientos de especies de flora y fauna, entre otros daños ambientales, son una realidad en el país.

Por lo que respecta a los motivos personales cuyos significados han marcado el rumbo de mi existencia y mi relación con el medio natural y el medio construido, baste decir que durante mis primeros años de vida mi clan familiar inició un difícil proceso de migración desde un paraje del bajío guanajuatense, hacia la otrora ciudad de los palacios en busca de mejores oportunidades de vida, estos cambios de hábitat y de costumbres provocaron una serie de impactos en mi persona y, porque no decirlo, también la ciudad de



México y la fragilidad de sus ecosistemas al acogernos y brindarnos oportunidades para desarrollarnos, recibieron el impacto de nuestra huella ecológica. Sin lugar a dudas, la añoranza del campo, del aire fresco, las pláticas con mis ancestros y los recuerdos de los paisajes de la sierra de Santa Rosa, hicieron las veces de catalizador para buscar en la conservación de la naturaleza un nicho para mi desarrollo profesional.

En consonancia con los párrafos antes descritos, y mi experiencia acumulada durante el ejercicio público en diferentes órganos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante referida como SEMARNAT), fueron motivo para elegir el tema del presente trabajo y escribir sobre una serie de particularidades que se presentan en la instrumentación del procedimiento de inspección y vigilancia como un mecanismo de control de la legalidad establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante referida como LGEEPA).

En este contexto, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante referida como CPEUM) establece, en su artículo 4o párrafo cuarto, el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, carece de los dispositivos procesales para salvaguardar esta garantía. Al establecer esta prerrogativa el legislador federal no determinó la manera de hacerla exigible ante los tribunales de justicia.

Actualmente el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, que se establece en el Título Sexto, Capítulo II de la LGEEPA, es el medio a través del cual la autoridad verifica el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

El presente documento se estructuró en cinco capítulos. En el primero se abordan los conceptos básicos del procedimiento de inspección y vigilancia, así como las acepciones lingüísticas de: acto jurídico, acto administrativo, inspección, vigilancia y verificación; asimismo, se analizan las particularidades de las acciones de inspección y vigilancia a la luz de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica. En este apartado, abordamos lo concerniente a la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en adelante referida como LFPA) y su aplicación dentro

del procedimiento en materia ambiental instaurado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante referida como PROFEPA).

En el segundo capítulo se tratan los temas relacionados con la política y gestión en materia de inspección y vigilancia ambiental de la administración pública. Como punto de partida, se revisó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Programas de Procuración de Justicia Ambiental. Además, se realizó un ejercicio para conocer el nivel de aplicación y cumplimiento de la ley en la materia; para ello, se estudiaron los datos generados por la PROFEPA plasmados en los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la Institución; en particular, el número de inspecciones realizadas, acciones de vigilancia y procedimientos administrativos instaurados; así como, en número de multas impuestas y los datos relacionados con los recursos de revisión que el particular puede interponer para combatir las resoluciones de la autoridad.

El tercer apartado de este trabajo, atiende los diversos instrumentos, a través de los cuales, se pone fin al procedimiento en cuestión. Si bien, la LGEEPA establece que la resolución administrativa es el medio idóneo para concluir el procedimiento de inspección y vigilancia, también contiene otras figuras jurídicas que hacen las veces de una resolución; verbigracia, los convenios de restauración o compensación de daños. Asimismo, se revisa lo concerniente a esta especie de “conmutación” de la multa, establecida en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. Además, se estudia la figura de la auditoría ambiental, como un instrumento de política ambiental que contribuye, a través de mecanismos voluntarios, a la consecución del objeto de la ley.

En el capítulo cuatro, incursionamos en los retos y perspectivas de la procuración de justicia en materia ambiental en México. El documento contiene los temas, que a nuestro parecer, representan los principales desafíos en la materia. Se estudia lo relacionado con las voces que demandan autonomía de la PROFEPA. La urgencia que representa la constitución de tribunales especializados en materia ambiental, así como la conveniencia en demandar, a través de los instrumentos del Derecho Civil, la responsabilidad por el daño

ambiental y; finalmente, realizamos un contraste de los instrumentos económicos contenidos en la LGEEPA contra la potestad sancionadora de la propia autoridad ambiental.

Por último, el capítulo cinco presenta una serie de conclusiones a las que arribamos después de analizar las circunstancias que rodean la implementación del procedimiento de inspección y vigilancia; asimismo, a manera de propuestas se vierten algunas ideas que pueden ser de utilidad para quienes tienen la responsabilidad de instrumentar el procedimiento de inspección y vigilancia.

## Capítulo I.-Generalidades del Procedimiento de Inspección y Vigilancia.

**Sumario:** *I.1. Conceptos de acto jurídico, acto administrativo, inspección, vigilancia y verificación, I.2. Principios Constitucionales: legalidad y seguridad jurídica en el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, I.3. Supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

A manera de preámbulo, es necesario advertir algunos conceptos del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, debido a que a éste lo constituyen una serie de actos jurídicos de naturaleza administrativa concatenados de modo tal que, crean, reconocen, modifican, transmiten y extinguen, derechos y obligaciones.

### **I.1. Conceptos de acto jurídico, acto administrativo, inspección, vigilancia y verificación**

Inicio con el concepto de acto jurídico. En su Diccionario para Juristas, Juan Palomares de Miguel, define al acto jurídico como: *//Der.* Toda acción humana que influye de algún modo en una relación jurídica<sup>1</sup>; es decir, la acción o el actuar de quienes, investidos por un mandamiento de ley, influyen en la situación jurídica de otro o de otros.

De manera muy sintética, se puede identificar que los elementos esenciales del acto jurídico son: *la voluntad declarada y el contenido*. Empero, dentro de la voluntad declarada se encierran, como elementos de segundo grado, a la causa, la voluntad, la forma y el fin. Por lo tanto, el acto jurídico tiene como elementos esenciales, enumerados de manera lógico-cronológica: la causa, la voluntad, la forma, el contenido y el fin.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Palomares de Miguel, Juan, “Diccionario para Juristas”, México, Ed. Porrúa, 2ª. ed., t. I, 2003, p. 36.

<sup>2</sup> *Cfr.* Boquera Oliver, José María, “Estudios sobre el Acto Administrativo”, España, Ed. Civitas, S.A., 5ª. ed., 1988, p. 71.

Para propósitos del presente trabajo, me referiré al acto jurídico de naturaleza administrativa, debido a que los actos de inspección y vigilancia desplegados por la autoridad ambiental tienen esta naturaleza. Al respecto, en su Diccionario para Juristas, Juan Palomares de Miguel, define al acto administrativo como: // *Der*: los realizados por la administración pública en su calidad de sujeto de derecho público y no en su calidad de persona jurídica sometida a las normas del derecho civil.<sup>3</sup>

En el Diccionario de Derecho Administrativo, el licenciado Alfonso Nava Negrete, define al acto administrativo como: “el acto que realiza la autoridad administrativa, expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad, a veces las autoridades legislativas o las judiciales realizan el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa”<sup>4</sup>. También describe que prevalece en la doctrina del derecho administrativo, la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del acto administrativo.

En sentido formal, el acto administrativo es todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado. Por lo tanto, el acto administrativo, lleva implícito expedir un reglamento, dictar un decreto, o cualquier otra disposición de carácter general proveniente del Poder Ejecutivo. En sentido material, es el acto del Estado intrínsecamente administrativo, sin importar el órgano estatal que lo realice, sea el legislativo, el judicial, o el administrativo.

Para Don Andrés Serra Rojas, las características del acto administrativo son las siguientes: 1.- El acto administrativo es un acto de derecho público, 2.- Una decisión ejecutoria y no contenciosa, 3.- Que emana de una autoridad administrativa en ejercicio de una potestad de la misma naturaleza, 4.- Unilateral y concreta, 5.- Con este acto la

---

<sup>3</sup> Palomares de Miguel, Juan, “Diccionario para Juristas”, op. cit., p. 1622.

<sup>4</sup> *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, Fernández Ruiz, Jorge, (coord.), “Diccionario de Derecho Administrativo”, México, Ed. Porrúa-UNAM-IIIJ, 2ª. ed., 2006, p. 2.

administración se propone crear, reconocer modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, 6.- Para la satisfacción de un interés general<sup>5</sup>.

Por lo que hace a la categorización del acto administrativo, la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante referida como SCJN), máximo tribunal del país, los clasifica en: actos de molestia y actos privativos. Los actos de molestia están sujetos sólo a la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional; mientras que los actos privativos deben someterse tanto a la garantías de audiencia y legalidad contenida en el artículo 14 de nuestra Constitución, como a la de legalidad establecida en el mencionado artículo 16, ya que todo acto privativo es necesariamente un acto de molestia<sup>6</sup>. El máximo tribunal del país confirma este postulado teórico en la siguiente Tesis aislada: **“AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES”**<sup>7</sup>.

De lo antes expuesto podemos decir que; el acto administrativo es la declaración de voluntad que, unilateralmente, crea e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos, con presunción *iuris tantum* a cerca de su legalidad, y tiene como finalidad satisfacer un interés general.

---

<sup>5</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, México, Ed. Porrúa, 2ª. ed., 1961, pp. 363-369.

<sup>6</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, “Garantías Constitucionales del Proceso”, México, Ed. Oxford, 2ª. ed., 2002, p. 276.

<sup>7</sup> En relación con las garantías de audiencia, seguridad jurídica y legalidad de los actos privativos y actos de molestia, la Segunda Sala de la SCJN se pronunció en tesis aislada publicada bajo el rubro: Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 81 Tercera Parte, Página: 15, Tesis Aislada, Materia(s): Común. **“AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES”**.

En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 1389/71. La Libertad, Compañía General de Seguros, S.A. y acumulado. 4 de septiembre de 1975. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. **Genealogía:** Informe 1975, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 50, página 88. Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, quinta tesis relacionada con la jurisprudencia 344, página 591.

En este contexto, la jurista Margarita Lomelí Cerezo, en su obra “*Derecho fiscal represivo*”, cita a Zanobini al señalar que la ejecutoriedad de los actos administrativos, como una especial manifestación de los mismos por los órganos directos de la administración, que imponen deberes y restricciones a los particulares, aun contra la voluntad de éstos, sin que sea necesaria la previa intervención de la acción declarativa de los órganos jurisdiccionales<sup>8</sup>.

Lo anterior significa que, si los particulares no cumplen espontáneamente las obligaciones que les han sido impuestas, la administración tiene facultades de realizar sus pretensiones, inclusive a través del uso de los medios de coactivos sin la necesidad de la intervención de ninguna autoridad extraña, sino que puede alcanzar sus fines por medio de la actividad directa e inmediata de los propios órganos administrativos. De esta manera se constituye la potestad sancionadora de la administración.

En ejercicio de sus atribuciones, la potestad sancionadora de la administración pública, debe sujetarse a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica establecidas en la norma fundamental hipotética, ya que cimentar el acto de autoridad en estos principios rectores otorga la legitimidad necesaria a su función. En este orden de ideas, las acciones de inspección y vigilancia como acto de autoridad que incide en la esfera jurídica del gobernado, requiere sujetarse a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, que más adelante analizaremos en detalle.

### **Conceptos de Inspección, Vigilancia y Verificación**

Por lo que hace a los conceptos de inspección, vigilancia y verificación, serán expuestos desde sus acepciones lingüísticas, seguido de la exposición doctrinal de los mismos para encontrar la correspondencia de éstos en la legislación ambiental.

---

<sup>8</sup> Cfr. González Martínez, Víctor Hugo, “Las Multas Fiscales y su Impugnación”, México, Ed. Gasca Sicco, 2ª.ed., 2004, p. 40.

La Real Academia de la Lengua Española define Inspección como: (Del lat. inspectiō, -ōnis). f. Acción y efecto de inspeccionar. // Cargo y cuidado de velar por algo. // Casa, despacho u oficina del inspector. //Der. Examen que hace el juez por sí mismo, y en ocasiones con asistencia de los interesados y de peritos o testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones<sup>9</sup>.

El poder de los inspectores, que estriba en hacer las cosas en nombre del Estado, deriva de la energía de “policía” del Estado<sup>10</sup>, la autoridad tiene la encomienda de proteger y promover el interés público, éste se refleja en la legislación y está protegido por los delegados gubernamentales, incluidas las instituciones y funcionarios de los gobiernos. Sin embargo, para que este mecanismo coactivo funcione, requiere de la aplicación, en forma paralela, de mecanismos alternos. En realidad, los instrumentos de control de la legalidad, como son las acciones de inspección y vigilancia, sólo funcionan cuando se acompañan de mecanismos novedosos, como puede ser la persuasión<sup>11</sup>, además del suministro de incentivos a quienes se pretende regular a través de las propias disposiciones normativas.

Ahora bien, las visitas domiciliarias, que el artículo 16 constitucional permite efectuar a las autoridades administrativas, deben verificarse única y exclusivamente en el domicilio del visitado, y la función del visitador debe limitarse a inspeccionar los papeles y libros que requiera, sin poder sustraerlos del domicilio en que se actúa, puesto que ni del texto de la disposición constitucional, ni de su interpretación jurídica realizada por la SCJN, puede concluirse que dicho precepto autoriza a los visitadores a sustraer documentación alguna, aunque esta acción se estime necesaria.

En la materia que nos ocupa, es preciso asentar que la normatividad ambiental federal mexicana no establece acepción especial para los términos inspección y vigilancia;

---

<sup>9</sup> Disponible, <http://buscon.rae.es/draeI/>, consulta 25 de octubre de 2010.

<sup>10</sup> Cfr. Clifford, John C, “Inspección: a case study and selected references administrative law series”, Canada, Law Reform Commission of Canada, 1988, p. 51.

<sup>11</sup> Ibídem.



sin embargo, la LGEEPA define el término de control<sup>12</sup> y hace referencia expresa a los actos de inspección y vigilancia como una medida oficiosa para verificar la observancia de la norma. En otras palabras, los actos de inspección, vigilancia y la aplicación de medidas que lleva a cabo la autoridad ambiental, son los mecanismos de control de la legalidad que la propia ley señala. La implementación de estos mecanismos conlleva, en su naturaleza jurídica, actos de molestia amparados por los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.

En este orden de ideas, Gonzalo Hernández Amusquibar, apunta que: la inspección ambiental es una evaluación objetiva de los elementos de un sistema que determina si éstos son adecuados y efectivos para proteger al ambiente<sup>13</sup>. Aquella consiste en acreditar, examinar y valorar la conveniencia y aplicación de las medidas adoptadas por la empresa o establecimiento inspeccionado para minimizar, impedir o tratar de evitar los riesgos de contaminación ambiental, o daño a la integridad física de las personas durante el desarrollo de actividades que, por su naturaleza, representen un peligro potencial.

El propósito de la inspección ambiental es garantizar y asegurar que el sistema, objeto de la inspección, sea correcto, apropiado y suficiente para obtener el cumplimiento de las condiciones necesarias para lograr el cuidado del medio ambiente. El objetivo principal de la inspección en materia ambiental es apreciar el grado de cumplimiento de las normas ambientales vigentes, observando procesos industriales, demostrando presuntas infracciones, indagando documentos legales y técnicos; además, realiza la evaluación y control en la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos; asimismo, verifica la emisiones a la atmósfera de humos, gases o partículas y descargas o desagües de efluentes líquidos en cuerpos de agua, o en la red de alcantarillado público<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> La LGEEPA en su artículo 3º, fracción IX señala que deberá entenderse por Control: la inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el ordenamiento.

<sup>13</sup> Disponible, <http://www.eumed.net/libros/2008c/424/CONCEPTO%20DE%20INSPECCION.htm>, consulta 29 de octubre de 2010.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

En lo que se refiere al concepto de vigilancia, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que el término vigilancia proviene de la locución latina (*vigilantia*), y su significado entraña el: // f. Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno. // Servicio ordenado y dispuesto para vigilar<sup>15</sup>.

En su Diccionario para Juristas, Juan Palomares de Miguel, define vigilancia como: (lat. *Vigilantia*) f. Atención y cuidado exacto en las cosas que están a cargo de cada uno. // Servicio ordenado y dispuesto para vigilar. Además, señala que el término vigilar se puede definir como: (lat. *Vigilare*) intr. y tr. Velar sobre una persona o cosa, o atender a ella con exactitud y cuidado<sup>16</sup>.

El concepto de vigilancia es utilizado, en mayor medida, en el campo de la seguridad pública, en ese ámbito se define como: la actividad que desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros<sup>17</sup>.

Dentro de un contexto medioambiental, cuando se habla de prevenir o detener perturbaciones a la seguridad en lo relacionado con la vida y los bienes propios o ajenos, se puede percibir que en las actividades de vigilancia permea el principio de prevención, cuya aplicación, en materia ambiental, consistiría en el establecimiento de una política pública de los actos de prevención y control realizados por la autoridad ambiental.

Ahora bien, la inspección hace alusión al cargo de velar por “algo”, y la vigilancia se refiere a la atención y cuidado exacto de las “cosas” que están a cargo de uno. Luego entonces, podemos decir que: el encargo de velar las actividades de prevención o detener las perturbaciones de ese “algo” se debe realizar con atención y cuidado. En relación con nuestro tema de estudio, ese “algo” corresponde al entorno<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Disponible, <http://buscon.rae.es/draeI/>, consulta 30 de octubre de 2010.

<sup>16</sup> Palomares de Miguel, Juan, “Diccionario para Juristas”, op. cit., pp. 1630-1631.

<sup>17</sup> Disponible, <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1048>, consulta 3 de noviembre de 2010.

<sup>18</sup> Generalmente se utiliza el término entorno como sinónimo de medio ambiente; en este sentido, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el término medio ambiente con dos acepciones lingüísticas: 1. *m. medio* (conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive

Como quedó asentado, en la legislación ambiental no establece acepción alguna para el término vigilancia, con lo cual estaremos en la aplicación en su sentido lexicográfico y en su implementación como política pública por parte de la autoridad ambiental en su carácter eminentemente preventivo.

En esta tesitura, se entiende por inspección todas aquellas actividades efectuadas por la autoridad, a través del personal debidamente acreditado, que tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones legales; y se entiende por vigilancia, toda actividad efectuada por personal autorizado por la autoridad encaminada a prevenir la realización de actividades ilícitas<sup>19</sup>. Como se puede observar, la diferencia entre inspección y vigilancia estriba en que, la inspección es realizada por personal autorizado debidamente acreditado y su finalidad es verificar el cumplimiento de la ley, mientras que las acciones de vigilancia son llevadas a cabo por el personal autorizado, por la autoridad competente, y tiene como finalidad prevenir la comisión de actividades ilícitas.

En otro orden de ideas, y por lo que hace al concepto de verificación, tenemos que la Real Academia de la Lengua Española establece el significado del término verificación como: // Acción de verificar (comprobar la verdad). El mismo instrumento lingüístico establece que verificar proviene de la raíz latina (*verificāre*) y significa comprobar o examinar la verdad de algo.//Realizar, efectuar.// Salir cierto y verdadero lo que se dijo o pronosticó<sup>20</sup>.

---

una persona), y 2. *m. Biol. medio* (conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo). En este contexto, a lo largo del presente trabajo utilizaremos como sinónimos entorno y medio ambiente, bajo las siguientes consideraciones: *adj.*: compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y en un momento determinado que influye en la vida material y psicológica del hombre. El término medio ambiente también es conceptualizado como: el entorno vital; el conjunto de factores físicos, biológicos, sociales y culturales que interactúan entre sí de manera sistémica; es decir, constituye el medio natural y el medio construido. Disponible, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=cultura](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura), consulta 18 de noviembre de 2011 y; <http://www.entor.no/es-main.html>, consulta 18 de noviembre de 2011.

<sup>19</sup> González Oropeza, Manuel, (Coord.), “Ley de Pesca Comentada”, México, Ed. UNAM-Secretaría de Pesca, 1993, pp. 66-73.

<sup>20</sup> Disponible, <http://buscon.rae.es/draeI/>, consulta 3 de noviembre de 2010.

Resulta pertinente apuntar que la LFPA<sup>21</sup>, en su Título Tercero, Capítulo Décimo Primero, hace referencia a las visitas de verificación, las cuales son realizadas por la autoridad administrativa para comprobar la observancia de la ley, estas visitas revisten formalidades similares a las establecidas en la LGEEPA para realizar las visitas de inspección o verificación; de modo tal que, podemos decir que las visitas de verificación establecidas en la LFPA son concurrentes técnica y jurídicamente con las visitas de inspección señaladas en la LGEEPA, debido a que ambas tiene como finalidad comprobar la observancia de la ley. Al final del presente documento se adjunta, como Anexo I, un cuadro resumen con las disposiciones relacionadas con aspectos de verificación asignadas a la autoridad ambiental, y sus diferentes áreas establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante referido como RISEMARNAT)<sup>22</sup>.

De lo antes señalado, se puede establecer que las acciones de inspección, vigilancia y verificación son utilizadas, en su naturaleza de actos jurídicos, en el ámbito de la administración pública que constituyen las facultades otorgadas a la autoridad ambiental para el cuidado y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Este tipo de acciones dentro del contexto de un procedimiento administrativo son denominadas por algunos autores como normas que confieren poder<sup>23</sup>.

## **I.2. Principios Constitucionales: Legalidad y Seguridad Jurídica en el Procedimiento de Inspección y Vigilancia en materia Ambiental**

El procedimiento de inspección y vigilancia, que en la CPEUM es tratado como una “visita domiciliaria”, reviste formalidades esenciales establecidas como garantías individuales en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución, estas formalidades

---

<sup>21</sup> La LFPA fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de agosto de 1994. Misma que entró en vigor en junio de 1995.

<sup>22</sup> El RISEMARNAT, se publicó en la Tercera sección del *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 21 de enero de 2003.

<sup>23</sup> *Cfr.* Azuela de la Cueva, Antonio, “Visionarios y Pragmáticos”, México, Ed. UNAM-ISS-Fontamara, 2006, pp. 240-246.

constituyen los principios de legalidad y seguridad jurídica que deberán ser observados por la autoridad ambiental, desde el momento de formular la orden de inspección y posteriormente al realizar la visita correspondiente, extendiéndose hasta la sustanciación del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, en caso de que se hubiere detectado alguna infracción a la normatividad ambiental.

En relación con estos principios la dogmática jurídica y la jurisprudencia de la SCJN nos dicen lo siguiente: El principio de legalidad<sup>24</sup>, contenido en el artículo 16 constitucional, el cual forma una poderosa mancuerna con el artículo 14 de nuestra norma fundamental, generalmente, ambos preceptos son invocados conjuntamente en los juicios donde se combaten los actos de la autoridad<sup>25</sup>. Su contenido, esencialmente formal, obliga a todos los poderes y brinda al particular certeza y, en caso de controversia, da la pauta para la debida defensa.

Para delimitar el ámbito de aplicación de la garantía de legalidad<sup>26</sup>, y distinguirlo del que corresponde al de la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, la SCJN ha señalado, en tesis aislada<sup>27</sup>, que esta última es exigible sólo a los actos de autoridad que priven de sus derechos a los particulares (actos privativos), en tanto que la garantía de legalidad es aplicable a cualquier acto de autoridad que afecte o infrinja alguna molestia a los particulares, sin privarlos de sus derechos (actos de molestia).

---

<sup>24</sup> La garantía de legalidad, supone el sometimiento pleno de la administración pública al imperio de la ley y al derecho. El principio implica la hegemonía de la Constitución Federal y de la ley como una manifestación de la voluntad general frente a los poderes del Estado.

<sup>25</sup> Los dos preceptos son, como ya se ha dicho, la formidable defensa en el ámbito jurisdiccional mexicano, y más aún, integran la garantía genérica de legalidad, cuya actual extensión o ensanchamiento permite su aplicación a todos los casos posibles siendo una garantía de garantías, por implicar y abarcar a todas las demás, y a todo el orden jurídico en general.

<sup>26</sup> la garantía de legalidad contempla formalidades tales como: 1.- que la autoridad sea competente, 2.- el principio de audiencia de las partes, 3.- la enumeración de los medios de prueba que serán utilizados por la administración o las partes en el procedimiento, 4.- la determinación de los plazos en los que debe actuar la autoridad, 5.- la determinación de las infracciones presumiblemente cometidas por el particular, 6.- la motivación y fundamentación de la resolución que sancione al particular, 7.- la notificación de todas y cada una de las actuaciones de la autoridad, así como la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que otorguen garantías a los particulares dentro del procedimiento producirá la nulidad del acto a la autoridad

<sup>27</sup> Véase tesis: Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 81 Tercera Parte, Página: 15, Tesis Aislada, Materia(s): Común. **“AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES”.**

La garantía de audiencia, que es la defensa más vigorosa que tiene el ser humano frente a los actos de autoridad, consistente en el derecho de ser escuchado<sup>28</sup>. Esta prerrogativa nos indica que son cuatro los elementos esenciales que la conforman<sup>29</sup>.

Por lo que hace a la garantía de seguridad jurídica, Efraín Polo Bernal la define como: “el beneficio del reinado del derecho, ella exige la adecuación de la ley a los mandatos constitucionales, la imparcialidad y buena organización de la justicia, el cumplimiento del orden constitucional y legal en cualquier acto de autoridad”<sup>30</sup>. Es decir, cualquier Estado democrático que se precie de sustentar su ejercicio de gobierno en estricto apego al estado de derecho, se obliga a respetar lo establecido en su derecho vigente con la consecuente certeza jurídica para el particular durante los actos de gobierno.

Ahora bien, en ejercicios de sus funciones la autoridad administrativa se constriñe a lo establecido en la Constitución y en la ley; lo anterior, de conformidad con lo establecido por el máximo tribunal del país en la tesis aislada: **“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS”**<sup>31</sup>. El criterio jurisprudencial referido establece que “las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo

---

<sup>28</sup> La simple afirmación por el quejoso de que se le ha violado esta garantía, hace recaer la carga de la prueba en la autoridad, por ser la responsable de otorgarla, lo que denota la importancia y prevalencia del valor que a través de ella se tutela. La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a la administración pública la obligación de oír a las personas que exponen, reclaman, soliciten o impugnen el acto de autoridad.

<sup>29</sup> De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se puede establecer que los elementos esenciales son: 1) Previo juicio, 2) Ante tribunales previamente establecidos, 3) De conformidad a las formalidades esenciales del procedimiento, y 4) De acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate.

<sup>30</sup> *Cfr.* Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, “La Seguridad Jurídica”, México, Ed., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 125.

<sup>31</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro: Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, LXXI Página: 5812, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa: **“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS”**. Las autoridades administrativas, por una parte, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por otra, la sola existencia de una ley que no ha sido debidamente aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a éste el carácter de constitucional, por lo que si no se le señala expresamente como fundamento del acto, este es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva alegue: que por tratarse del cumplimiento de leyes de orden público la simple omisión de una cita legal de una disposición administrativa que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no puede ser causa para que se perjudique el interés público. Amparo administrativo en revisión 9601/41. Compañía del Ferrocarril Sud-Pacífico de México. 26 de marzo de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Gabino Fraga. Relator: Franco Carreño.

que las ley les permite”; es decir, la autoridad ambiental está sometida a la ley y no debe ni puede desvirtuar su sentido.

En suma, lo establecido por los artículos 14 y 16 de la norma suprema del país forman parte importante de los derechos subjetivos primordiales de los ciudadanos, éstos constituyen el eje rector de la actuación de la autoridad ambiental, en su contenido se enuncian los principios de seguridad jurídica y legalidad, los cuales conforman las garantías más importantes en el ámbito jurídico nacional.

En materia de conservación de la naturaleza y control de la contaminación, el procedimiento de inspección y vigilancia constituye; por un lado, el mecanismo a través del cual la autoridad ambiental ejerce el control del cumplimiento efectivo de la ley ambiental; y por el otro, es una garantía constitucional que le asiste al gobernado consagrada en el principio del debido proceso. El procedimiento es una combinación de actos individuales y relacionados entre sí en los que cada uno supone al anterior, y el último religa al grupo entero; para su perfeccionamiento y validez, se realiza una serie de trámites y formalidades jurídicas estructuradas de tal manera que concluyen con la resolución respectiva donde se imponen las medias correctivas y, es su caso, las sanciones pertinentes<sup>32</sup>. El jurista Antonio Azuela de la Cueva, se refiere al procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental como el “procedimiento de verificación administrativa”<sup>33</sup> establecido en la LGEEPA.

La razón de ser del procedimiento es garantizar el interés público derivado del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar<sup>34</sup>, y conciliarlo con el interés privado donde le asiste al particular la posibilidad de conocer las infracciones que se le imputan, y estar en posibilidad de alegar lo que a su derecho convenga a fin de presentar su defensa en términos de la propia ley.

---

<sup>32</sup> Hernández Meza, Lourdes; Carmona Lara, María del Carmen, (coord.), “Temas selectos de Derecho Ambiental”, Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad y Sanciones Administrativas, México, Ed. UNAM-PROFEPA, 2006, p. 215.

<sup>33</sup> *Cfr.* Azuela de la Cueva, Antonio, “Visionarios y Pragmáticos”, *op. cit.*, p. 200.

<sup>34</sup> La instauración del procedimiento busca adoptar medidas preventivas y/o correctivas en los casos en que exista daño o riesgo para la salud humana o los ecosistemas y lo elementos ambientales que los constituyen.

Este procedimiento se sigue en forma de juicio instaurándose en las siguientes etapas: emplazamiento, admisión, valoración y desahogo de pruebas, alegatos, y resolución que pone fin al procedimiento, y tiene objeto comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales previstas en la LGEEPA, en otras leyes ambientales, sus reglamentos y una serie de NOM's en la materia. Con la finalidad de visualizar las etapas antes descritas se elaboró un diagrama de bloques con los flujos de este procedimiento, esquema que se adjunta, como Anexo II, al final del presente documento.

Durante el desarrollo del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental, estas formalidades se recogen esencialmente dos momentos:

a) Primeramente, el principio de legalidad se observa cuando la autoridad ambiental, en el ejercicio de sus facultades legales, emite la orden de inspección donde se encomienda al personal designado para ello, se apersona en determinado lugar y realice una visita de inspección, con la finalidad de constatar el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental. La citada orden de inspección conlleva, de manera implícita, un acto de molestia hacia el gobernado, por lo cual ésta debe ceñirse al principio de legalidad, establecido en el primer párrafo del artículo 16 constitucional<sup>35</sup>.

b) Segundamente, cuando la autoridad ambiental, después de realizar la diligencia de inspección y en virtud de la evidencia objetiva de contravención a lo establecido en la norma ambiental, determina la instauración de un procedimiento de carácter administrativo. El procedimiento en cuestión deberá sujetarse al principio de seguridad jurídica, como se estipula en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta magna<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> El principio constitucional previsto en el primer párrafo del artículo 16, conlleva garantizar las formalidades esenciales del procedimiento, mismas que se encuentran establecidas en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta magna.

<sup>36</sup> Es un procedimiento que se sigue en forma de juicio estableciéndose en las siguientes etapas: emplazamiento, admisión, valoración y desahogo de pruebas, alegatos, y resolución que pone fin al procedimiento.



El principio de seguridad jurídica lleva implícito la certeza de que el particular afectado por un acto de la autoridad ambiental sabe perfectamente a qué atenerse; además, tiene la seguridad de que su esfera jurídica no será modificada sino a través de los mecanismos establecidos en leyes anteriores al hecho en cuestión.

En concordancia con los principios de legalidad y seguridad jurídica, el ciudadano afectado por un acto de la autoridad ambiental debe tener la certeza de que sus derechos fundamentales serán respetados por la autoridad ambiental cuando ésta emita una orden de inspección y, en su caso, inicie un procedimiento administrativo en su contra. Del mismo modo, si la autoridad determina alguna afectación a sus derechos deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos por la Constitución y en el cuerpo normativo de carácter ambiental.

En este sentido, la SEMARNAT es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de la agenda ambiental. Ésta tiene en la PROFEPA,<sup>37</sup> la autoridad sancionadora del Estado en cuestiones ambientales. El artículo 139, fracciones VIII y XXXIX, del RISEMARNAT, prevé que corresponde a las delegaciones de la PROFEPA en las entidades federativas, en el ámbito de su circunscripción territorial, entre otras atribuciones, programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, los recursos naturales, bosques, flora y fauna silvestres, y de organismos genéticamente modificados; asimismo, establecer los mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren la consecución de los fines previstos en la legislación ambiental<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> El artículo 2º, fracción XXXI, inciso (c) del RISEMARNAT establece que la naturaleza jurídica de la PROFEPA corresponde a la de un órgano desconcentrado de la propia SEMARNAT.

<sup>38</sup> La competencia de la PROFEPA se encuentra establecida en la fracción I del artículo 118 del RISEMARNAT; el texto señala que: la PROFEPA se encuentra facultada para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en los siguientes rubros: a).- prevención y control de la contaminación ambiental, b).- restauración de los recursos naturales, c).- preservación y protección de los recursos forestales, d).- vida silvestre, e).- quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, f).- bioseguridad de organismos genéticamente modificados, g).- zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, h).- áreas naturales protegidas; así como, impacto ambiental, ordenamiento ecológico de competencia federal y descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales.

La PROFEPA tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de cinco leyes<sup>39</sup>, sus reglamentos<sup>40</sup> y 86 Normas Oficiales Mexicanas (en adelante referidas como NOM's). Además, tiene competencia para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en una gran cantidad de concesiones, licencias, autorizaciones y permisos.

La orden de visita<sup>41</sup> expedida por la PROFEPA, deberá ser escrita con los contenidos que se traducen en elementos y requisitos de todo acto administrativo<sup>42</sup>, la

---

<sup>39</sup> Las leyes a las que se hace alusión son: 1.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y sus reglamentos, 2.- Ley General para la Prevención y Gestión integral de los Residuos (LGPGIR) y su reglamento, 3.- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su reglamento, 4.- Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y su reglamento, 5.-Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) y su reglamento.

<sup>40</sup> También tiene la encomienda de vigilar el cumplimiento de los Reglamentos de la LGEEPA en materia de: 1) Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 25 de noviembre de 1988, 2) Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 3 de junio de 2004, 3) Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 30 de mayo de 2000, 4) Áreas Naturales Protegidas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 30 de noviembre de 2000, 5) Autorregulación y Auditoría Ambiental, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 29 de abril de 2010, 6) Ordenamiento Ecológico, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 8 de agosto de 2003 y, 7) Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 21 de agosto de 1991.

<sup>41</sup> En concordancia con el artículo 131 de RISEMARNAT, las Direcciones Generales de Inspección de Fuentes de Contaminación; de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección y Vigilancia Forestal y de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, tendrán atribuciones para programar, ordenar y realizar las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables, así como para requerir la presentación de documentación e información que requieran, y hacer las recomendaciones respectivas; substanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia; y determinar las infracciones a las leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables. El mismo ordenamiento, en su artículo 139 determina que: corresponde a los titulares de las Delegaciones Estatales de la PROFEPA programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental; a la restauración de los recursos naturales, y a la preservación y protección de los recursos forestales y cambio de uso de suelo en terrenos forestales; la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo; bioseguridad de organismos genéticamente modificados; el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines, también refiere la competencia de los delegados estatales de la PROFEPA para substanciar y resolver el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho.

<sup>42</sup> De acuerdo con el artículo 3° de la LFPA, son elementos esenciales del acto administrativo los siguientes: ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por

omisión de cualquiera de ellos produciría la nulidad o anulabilidad del acto de autoridad<sup>43</sup>. Las formalidades que reviste la orden de visitas, contempladas como un principio de legalidad, se recogen, tanto en la LGEEPA como en la LFPA, y consisten en la debida fundamentación y motivación de la misma.

En este sentido, la exigencia de la fundamentación ha sido entendida como el deber que tiene la PROFEPA de expresar, en la orden de visita, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer, a través de las acciones de inspección y vigilancia; en cambio, la motivación ha sido referida como la expresión de una serie de razonamientos lógico-jurídicos, por medio de los cuales, la PROFEPA considera que los hechos aludidos constituyen una posible violación a la normatividad ambiental y, son precisamente los previstos en las disposiciones que afirma aplicar.

La motivación<sup>44</sup> de la capacidad operativa de la autoridad ambiental, generalmente se da a través de los siguientes mecanismos:

---

la ley; cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; estar fundado y motivado; ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la LFPA, sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; sin que medie dolo o violencia en su emisión y mencionar el órgano del cual emana. El mismo precepto señala los requisitos del acto administrativo los cuales son: ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas, señalando lugar y fecha de emisión; tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

<sup>43</sup> La falta de alguno de los elementos esenciales del acto administrativo conlleva la nulidad del mismo, estos elementos se encuentran estipulados en las fracciones I a X del artículo 3° de la LFPA. Por lo que hace a la anulabilidad del acto administrativo, esta figura se actualiza cuando falta alguno de los requisitos del acto administrativo, los cuales se encuentran contenidos en las fracciones XII a XVI de la LFPA. La nulidad de un acto de naturaleza administrativa significa que el acto es inválido y sólo se recompone cuando se ejecuta nuevamente, mientras que las circunstancias que determinan la anulabilidad de un acto administrativo pueden ser subsanables.

<sup>44</sup> La motivación del accionar de la PROFEPA implica justificar el movimiento de la estructura del Estado, se verifica al señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; asimismo, es necesario encuadrar lógicamente y jurídicamente los hechos aludidos y las disposiciones normativas establecidas en la ley ambiental, de esta manera, el accionar de la autoridad ambiental es congruente y apegado a la legalidad.

- a) Los programas de inspección y vigilancia, diseñados para un periodo determinado, como parte de la planeación y la política en materia medioambiental;
- b) Los operativos implementados en áreas específicas y sobre materias particulares; verbigracia, los operativos implementados en materia forestal en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, área que comprende los Estados de Michoacán de Ocampo y el Estado de México;
- c) Los dispositivos de vigilancia implementados como parte las acciones de la autoridad ambiental, en coordinación con otras entidades de la administración pública, como podrían ser los recorridos de vigilancia que realiza el personal de la PROFEPA en coordinación con la Secretaría de Marina<sup>45</sup>, y
- d) El seguimiento al programa de denuncia popular sobre posibles violaciones a la ley.

En relación con la fundamentación, y de acuerdo con el criterio de la SCJN, se debe citar de manera explícita la ley, el artículo, la fracción y el inciso del asunto que se ventila. Al respecto, el máximo tribunal del país, se pronunció en la siguiente tesis jurisprudencial: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”**<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Véase artículo 161 de la LGEEPA que a la letra dice: *“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.*

*En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley”.*

<sup>46</sup> Véase Tesis Jurisprudencial publicada bajo el rubro siguiente: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 64, Abril de 1993, Página: 43, Tesis: VI. 2o. J/248 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”**: De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos

En la orden de visita es importante determinar el objeto y el alcance de la misma, esta formalidad varía dentro de los procedimientos establecidos en la legislación ambiental, en virtud de que existe referencia únicamente para el objeto y no para el alcance de la misma. Esta ambigüedad, en muchos de los casos, genera una confusión al momento de llevar a cabo la inspección.

El objeto de la visita no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen la autoridad ambiental, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia; esto es, todo aquello que contribuya a generar certeza sobre lo que la autoridad revise o pretenda revisar. Lo anterior, se desprende del criterio del máximo tribunal del país: “**ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO**”<sup>47</sup>.

En lo relativo a la acepción del término alcance, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que: alcance etimológicamente deviene del término (De alcanzar). *m.* Capacidad de alcanzar o cubrir una distancia. *m.* Significación, efecto o trascendencia de algo. *Verbo.* Observar muy de cerca los pasos que da, para prenderlo,

---

normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

<sup>47</sup> Véase Tesis de jurisprudencia plasmada bajo el rubro: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Diciembre de 1997, Página: 333, Tesis: 2a./J. 59/97, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa: “**ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO**”: Acorde con lo previsto en el artículo 16 constitucional, así como con su interpretación realizada por esta Suprema Corte en las tesis jurisprudenciales cuyos rubros son: “VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.” (tesis 183, página 126, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995) y “**ÓRDENES DE VISITA DOMICILIARIA, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS.**” (tesis 509, página 367, Tomo III, Segunda Sala, compilación de 1995), que toman en consideración la tutela de la inviolabilidad del domicilio y la similitud establecida por el Constituyente, entre una orden de cateo y una de visita domiciliaria, cabe concluir que el objeto no sólo debe concebirse como propósito, intención, fin o designio, que dé lugar a la facultad comprobatoria que tienen las autoridades correspondientes, sino también debe entenderse como cosa, elemento, tema o materia, esto es, lo que produce certidumbre en lo que se revisa; con base en esto último, el objeto de la orden de que se trata no debe ser general, sino determinado, para así dar seguridad al gobernado y, por ende, no dejarlo en estado de indefensión. [...]. Tesis de jurisprudencia 59/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública de veintiséis de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

averiguar su conducta o descubrir sus manejos<sup>48</sup>. Al respecto, la legislación ambiental es omisa; si bien, se establece que la orden inspección deberá precisar el lugar o zona que habrá de inspeccionarse durante la visita<sup>49</sup>, no queda claro si estas precisiones deben entenderse como el alcance de la visita.

Tras una indagación en los criterios de la SCJN, tampoco encontramos claridad al respecto. Esta falta certidumbre sobre un asunto de tal relevancia debiera ocupar un minucioso estudio, ya que en nuestra opinión la omisión de este requisito trae como consecuencia la nulidad plena del acto administrativo en términos de la LFPA<sup>50</sup>.

En otro orden de ideas, la autoridad ambiental designada, representada por los inspectores de la PROFEPA<sup>51</sup>, exige conocimientos especializados en algunas de las materias competencia de la Procuraduría, los cuales devienen de su formación profesional; sin embargo, la normatividad ambiental no establece obligación alguna para que el personal acreditado como inspector se ajuste a un perfil determinado<sup>52</sup>. Esto debilita la contundencia de las acciones implementadas por la autoridad, en los casos donde los conocimientos especializados del inspector no corresponden con la materia a verificar; lo anterior, en virtud de que los asuntos relacionados con la preservación y cuidado del medio ambiente constituyen una materia eminentemente técnica. En términos generales, dentro de los cuadros que existen en la PROFEPA, no se tienen unidades especializadas para practicar inspecciones en materia específicas<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Disponible, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=alcance](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=alcance), consulta 21 de diciembre de 2010.

<sup>49</sup> Véase segundo párrafo del artículo 162 de la LGEEPA.

<sup>50</sup> En concordancia con los elementos esenciales establecidos en el artículo 3° fracción II de la LFPA.

<sup>51</sup> Un inspector es una persona que trabaja para la PROFEPA a la cual se le designa mediante un oficio de la dirección de personal de la PROFEPA. Persona a la que se le acredita para realizar una visita de inspección a través de un oficio de comisión para que se identifique la relación administrativa fuera de las instalaciones de la dependencia y, en caso de una eventualidad, tenga una cobertura en cuanto a sus derechos laborales.

<sup>52</sup> El respecto, la *Ley Forestal* de 1986, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de mayo de 1986, abrogada por la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, señalaba que: para ostentar la designación de inspector forestal se debería contar con el título de ingeniero forestal. Lo anterior fue sujeto de algunas desavenencias entre biólogos e ingenieros forestales por los criterios técnicos que se deberían aplicar en las inspecciones; una de estas pugnas se suscitó debido a que un ingeniero forestal afirmaba que un biólogo desconocía la manera de cubicar un volumen de madera.

<sup>53</sup> Además, lo anterior va en detrimento de lo establecido en el tercer párrafo del artículo 182 de la LGEEPA, donde se determina que: la SEMARNAT proporcionará, en las materias de su competencia, los dictámenes

El inspector, como formalidad, debe portar su credencial vigente de acuerdo a lo establecido en la LGEEPA<sup>54</sup>, esta credencial debe mostrar una fotografía reciente del portador, el área de adscripción del inspector y la firma del superior jerárquico facultado para suscribirla de acuerdo con la ley, documento que deberá mostrar a la persona con quien se atiende la diligencia<sup>55</sup>, junto con la orden de visita, para ingresar al domicilio a inspeccionar, estos requisitos son indispensables para no trasgredir la garantía constitucional de inviolabilidad del domicilio<sup>56</sup>.

Otra particularidad que llama la atención dentro del procedimiento de inspección y vigilancia son las ordenes de inspección de carácter “genérico”. En estos documentos el servidor público con facultades para emitirla, no determina el nombre y domicilio de la persona a inspeccionar; verbigracia, en los operativos en materia de vida silvestre los cuales, muchas de las veces, se desarrollan en parajes inhóspitos y donde se desconoce a quién o a quiénes se va a inspeccionar. En la práctica, el inspector porta una orden de inspección sin los datos señalados con antelación y al momento de interceptar a determinada persona, ya sea en lugares abiertos o en carreteras, puertos, aeropuertos, fronteras, o cualquier otro sitio, el requisito es llenado por el inspector de su puño y letra, con lo cual no se observa el criterio sustentado por la SCJN, donde establece que el servidor público, quien tiene la atribución para ordenar la inspección, es quien debe asentar

---

técnicos o periciales que le soliciten el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de delitos ambientales.

<sup>54</sup> Véase artículo 163 de la LGEEPA.

<sup>55</sup> Es importante señalar que no existe disposición expresa en la LGEEPA ni en la LFPA para dejar citatorio al propietario, responsable o representante legal y practicar la visita el día hábil siguiente, debido a que las acciones de inspección, por su naturaleza, requieren que el personal actuante se apersona en el lugar y realice la diligencia con quien en ese momento se localice en el sitio, la sorpresa es un elemento que caracteriza los actos de inspección. Conduciéndose con la sagacidad propia de su encargo y apegado a los principios legales, el inspector puede evitar que los hechos constitutivos de infracción a la normatividad ambiental sean alterados o modificados por el particular, razón por la cual la visita de inspección se realiza con quien se encuentre en el lugar al momento en que se presente el inspector.

<sup>56</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro: Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Abril de 2002, Tesis: 1a./J. 22/2002 Página: 430: “**VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1995 A 1997), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A QUE NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES**”.

su firma autógrafa en la orden; sino que, en estos casos, es el inspector quien determina a quiénes revisar<sup>57</sup>.

Actualmente, y gracias a los avances de la tecnología, el inspector lleva su computadora portátil y su impresora cumplimentado debidamente los requisitos legales en la orden de inspección al momento de interceptar al particular y de esta manera ceñirse a los criterios de legalidad interpretados por el máximo tribunal del país.

Otra especificidad en el desenvolvimiento de la visita de inspección es el uso de la fuerza pública, no en todos los casos se amerita; sin embargo, en las cuestiones donde se encuentran inmersas células de la delincuencia organizada es imprescindible el auxilio de la fuerza del Estado; por ejemplo, en materia forestal donde el inspector se encuentra repentinamente en terrenos sembrados con enervantes, en este caso el personal de la PROFEPA expone abiertamente su vida debido a que los delincuentes habitualmente portan arma de grueso calibre<sup>58</sup>. En otros casos, existen mafias cuya actividad consiste en la tala clandestina, caza furtiva, aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, así como el comercio y contrabando de especies de flora y fauna bajo algún esquema de protección y con un alto valor comercial.

Cabe señalar que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (en adelante referida como LFCDO) es omisa, por lo que respecta a considerar dentro de su estructura a los delitos ambientales como una expresión, de lo que se denomina delincuencia organizada. Al respecto, se puede decir que el tráfico de especies de flora y fauna y los delitos en materia forestal podrían ser considerados, dentro del artículo segundo del ordenamiento en comento, como tipos penales que laceran el tejido social del país cometidos por mafiosos organizados. Lo antes descrito sería motivo de una reforma al artículo segundo de la LFCDO para incluir, como una forma de delincuencia organizada,

---

<sup>57</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro: Novena Época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, SJF y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: XXI.1o.13 K, Página 946. **FIRMA AUTÓGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA**".

<sup>58</sup> En la actualidad y debido a los esfuerzos del Gobierno Federal en contra del narcotráfico, la delincuencia organizada ha diversificado sus actividades. Estas mafias han ampliado sus acciones criminales en la búsqueda de recursos para conservar su estatus, ahora contemplan la caza furtiva, la pesca ilegal, la tala ilegal y tráfico de especies entre sus actividades delictivas.



específicamente el tráfico de especies de flora y fauna y los delitos en materia forestal. Al final de este trabajo se adjunta, como Anexo III, un esbozo de la que sería la exposición de motivos sobre tal modificación.

De los párrafos que anteceden al presente estudio se desprende que la coordinación con las autoridades civiles y militares debe estrecharse, con la finalidad de coadyuvar en las labores de inspección y vigilancia que realiza la PROFEPA a lo largo y ancho del territorio nacional.

En otro orden de ideas, los principios de legalidad y seguridad jurídica rigen la actuación de la autoridad cuando ésta acuerda la ejecución de medidas de índole diversa. De acuerdo con la LGEEPA, éstas pueden ser medidas correctivas o de urgente aplicación<sup>59</sup>, o bien medidas de seguridad<sup>60</sup>. Las primeras no aparecen descritas dentro de la estructura del cuerpo normativo en comento, puesto que son decretadas tomando en cuenta la urgencia de los hechos u omisiones de que se trate, respecto a las medidas correctivas o de urgente aplicación las áreas correspondientes de la PROFEPA establecen su contenido técnico, así como los plazos para su cumplimiento; en este sentido, la autoridad puede ordenar al particular la ejecución de obras, la elaboración de estudios la adopción de prácticas específicas. Al respecto el Dr. Antonio Azuela hace notar que la PROFEPA se arroga un espacio de producción normativa que rebasa el estándar que distingue los

---

<sup>59</sup> Las medidas correctivas o de urgente aplicación están encaminadas a subsanar alguna irregularidad para dar cumplimiento a los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, según lo establece la normatividad ambiental. Véase artículo 169 de la LGEEPA.

<sup>60</sup> Véase artículo 170 de la LGEEPA. La naturaleza de las medidas de seguridad es eminentemente jurídica, de acuerdo con el precepto en cita, éstas pueden ser: 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. Las medidas de seguridad tienen como objeto el evitar que se siga causando un daño ambiental, así como prevenir un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud humana o los ecosistemas.

aspectos sustantivos de los procedimentales<sup>61</sup>. En cambio, las medidas de seguridad se establecen en el texto del artículo 170 de la LGEEPA y los plazos para su cumplimiento son señalados por la autoridad.

Las medidas pueden ser prescritas en diferentes momentos por quienes la propia ley faculte para ello. Si durante el desarrollo de la visita, el inspector detecta procedimientos o actividades que ponen en riesgo o causan deterioro en la salud humana, o constituyen un peligro para equilibrio ecológico; o bien, representan un daño potencial para los ecosistemas, tiene la obligación de informar al superior jerárquico, para que éste, en ejercicio de sus atribuciones y mediante acuerdo, ordene la ejecución de medidas en correspondencia con la magnitud de la falta de que se trate. Es decir, en casos de extrema urgencia o necesidad la autoridad puede decretar una medida de seguridad aun durante el desarrollo de la visita.

El inspector en ningún momento puede, por iniciativa propia, decretar medida alguna; aunque, se encuentre frente a una infracción de consecuencias funestas para la salud humana o para el deterioro del ambiente.

Otro momento procesal donde la autoridad ambiental puede ordenar algún tipo de medida se presenta al emitir la resolución que pone fin al procedimiento, en este documento el funcionario público puede determinar si existe la necesidad de que se implementen medidas para garantizar la inexistencia de impactos adversos para la salud humana, o bien, impedir el deterioro de los ecosistemas y el capital biológico que albergan.

A manera de conclusión podemos decir que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, esencialmente se encuentran comprendidos en el Título Sexto de la LGEEPA donde se establecen los tiempos y las formas que la PROFEPA debe guardar al momento de realizar actos de inspección y vigilancia con la finalidad de constatar el cumplimiento efectivo de la ley.

---

<sup>61</sup> Cada vez que la PROFEPA dicta una medida correctiva, dentro del procedimiento de inspección y vigilancia, mucho más que verificar el cumplimiento de una norma está creando una nueva. *Cfr.* Azuela de la Cueva, Antonio, "Visionarios y Pragmáticos", op. cit., p. 201.

### **I.3.- Supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

En relación con la acepción del término supletorio, en su Diccionario para Juristas, Juan Palomares de Miguel define; supletorio, ria (lat. *suppletorium*) adj. Se dice de lo que suple una falta. *Cfr.* Derecho supletorio, juramento supletorio, Ley supletoria<sup>62</sup>.

El sentido lexicográfico del término, corresponde a: lo que suple una falta. En el ámbito jurídico hace referencia a un derecho supletorio, o Ley supletoria<sup>63</sup> que suple una falta en otra ley; es decir, una ley que suple un vacío en otra norma de la misma naturaleza. Por tanto, la supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley. Sin embargo, en aras de una interpretación acorde de los textos jurídicos, los usos, costumbres y principios generales del derecho, también se aplican de manera complementaria para una correcta instrumentación del derecho<sup>64</sup>.

La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación lo establezca y, en caso de enumeración, se entenderá como una determinación de las prioridades en la aplicación de cada una de las leyes consideradas como supletorias. Esta enunciación de leyes supletorias se entiende generalmente como el establecimiento de prioridad en la aplicación de otras leyes sobre la materia de que se trate. Ante la suplencia explícita, debe entenderse que la aplicación de las leyes supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley, y la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la doctrina considera que las referencias a

---

<sup>62</sup> Palomares de Miguel Juan, “Diccionario para Juristas”, op. cit., p. 1493.

<sup>63</sup> El Diccionario Jurídico Mexicano, establece el concepto de Ley supletoria en los siguientes términos: Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra; *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “Diccionario Jurídico Mexicano”, México, Ed. UNAM-IIIJ-Porrúa, t. II, 13ª. ed., 1999, p. 1979.

<sup>64</sup> Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público. La supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce. Cuando una ley no se refiere expresamente a ningún texto legal como supletorio, y el funcionario público, al momento de aplicar el ordenamiento, se percató de que tales o cuales situaciones no fueron consideradas por el legislador durante la creación de la ley o bien, debido a la dinámica social, la norma ha sido rebasada y resulta incongruente aplicarla; entonces puede echar mano de alguno de los mecanismos supletorios señalados.

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

En conclusión, el mecanismo de la supletoriedad de la ley se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a las leyes de contenido general<sup>65</sup>. La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Como quedó asentado, la supletoriedad busca subsanar una falta o llenar un vacío por lo que no procede si el objetivo es derogatorio.

En este contexto, con las reformas acaecidas a la LGEEPA durante 1996, el legislador dispuso la adición de dos párrafos al artículo 160 de ésta; el primero hace referencia a la aplicación supletoria de las leyes federales de Procedimiento Administrativo<sup>66</sup> y sobre Metrología y Normalización. La LFPA es la ley especial por lo que hace al procedimiento de inspección y vigilancia y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (en adelante referida como LFMN), es la ley especial en lo referente a la evaluación de la conformidad de las NOM's. El segundo párrafo añadido, establece que: la LGEEPA sea instrumentada de manera supletoria en las materias señaladas dentro de ésta, cuya regulación se realice a través de leyes especiales<sup>67</sup>; específicamente, en lo referente a las actividades de inspección y vigilancia y verificación. Al final del presente escrito, como Anexo IV, se adjunta un cuadro resumen donde se muestran los preceptos de cada una de

---

<sup>65</sup> Dentro del contexto medioambiental, un claro ejemplo de la aplicación supletoria de la ley, se observa en los asuntos relacionados con las listas de especies o poblaciones en riesgo de flora y fauna establecidas la NOM-059-ECOL-1994. En caso que la autoridad ambiental tenga la necesidad de evaluar la conformidad de la norma citada, derivado de un procedimiento de inspección y vigilancia de las disposiciones contenidas en la legislación ambiental, la PROFEPA estará a lo dispuesto en la ley especial en materia de vida silvestre, que es la *Ley General de Vida Silvestre*, misma que determina, en su artículo 56, que la autoridad identificará, a través de listas, las especies o poblaciones en riesgo, de conformidad con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana correspondiente; de la misma manera la LGEEPA, en su artículo 160, determina la aplicación supletoria de la LFMN, por lo que hace a la evaluación de la conformidad de la Norma Oficial Mexicana.

<sup>66</sup> De acuerdo con el jurista Miguel Acosta Romero, el contenido de la LFPA se basa en los principios de: competencia, imparcialidad, *indubio pro actione*, oficiosidad, silencio administrativo, exigencia de legitimación, accesos al expediente, gratuidad del procedimiento, fijación de término y notificaciones. *Cfr.* Acosta Romero, Miguel, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas" México, Ed. Porrúa, 6ª. ed., 2000, p. 262.

<sup>67</sup> Las leyes especiales a las que se alude, de manera enunciativa más no limitativa son: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

estas leyes especiales vinculados con la figura de la supletoriedad, o la remisión expresa a otros cuerpos normativos, de carácter civil o penal. El contenido de los artículos se contrasta con lo que establece la LFPA en relación con la supletoriedad.

En esta tesitura, tenemos que la LFPA, en su Título Tercero, Capítulo Decimo Primero, intitulado: “De las visitas de verificación”, enumera una serie de disposiciones que las autoridades administrativas deberán observar durante las visitas de verificación, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Por otra parte, la LGEEPA, en su Título Sexto, Capítulo Segundo, denominado: “Inspección y vigilancia” dispone una serie de lineamientos que ciñen su actuación durante los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento efectivo de la legislación ambiental. Estas disposiciones se traducen en actos de molestia similares, mismos que realiza la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de sus disposiciones; por lo tanto, se puede aducir que las visitas de verificación estipuladas en la LFPA y los actos de inspección y vigilancia establecidos en la LGEEPA, son actos administrativos de la misma naturaleza, debido a que ambos tienen la finalidad de verificar el cumplimiento efectivo de la ley.

Es pertinente señalar que algunas de las disposiciones de la propia LFPA resultan insuficientes para sustanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia contenido en la LGEEPA; por tal motivo, la LFPA determina que el Código Federal de Procedimientos Civiles (en adelante referido como CFPC)<sup>68</sup> se aplicará, a su vez, supletoriamente a sus disposiciones, siempre y cuando se actualicen las hipótesis descritas para que opere la figura de la suplencia.

En este contexto, durante el desarrollo del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental, específicamente, en las etapas de: presentación, admisión, desahogo y valoración de pruebas, tanto la LGEEPA como la LFPA resultan omisas sobre el particular; de modo que, las diligencias correspondientes a las probanzas se realizan conforme a las reglas establecidas en el CFPC en su apartado correspondiente a los medios probatorios.

---

<sup>68</sup> Véase artículo 2° de la LFPA.

Si bien se ha dejado en claro la necesidad de que la ley a suplir contemple esta posibilidad, por lo que hace a la LGEEPA, en su carácter de Ley general, cuyo bien jurídico tutelado es el ambiente, a lo largo de su estructura hace referencia expresa a una especie de reenvió a diferentes cuerpos normativos de carácter Civil y Penal; sin embargo, no especifica cuáles de esas normas especial deben atenderse para cada caso en particular. De conformidad con el principio de legalidad, nos parece que la cita con la referencia expresa del ordenamiento de carácter supletorio, es necesaria para brindar mayor certeza jurídica al gobernado, además de afianzar la actuación de la autoridad.

Por otro lado, hablar de una ley que suple un vacío en otra, sin duda amerita conocer el pronunciamiento de la SCJN en relación con este asunto. Por lo que se refiere a la supletoriedad de la ley encontramos el siguiente criterio jurisprudencial: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**<sup>69</sup>.

En esta tesis, el alto tribunal del país determina que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o; bien, para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Por lo tanto, para que opere la supletoriedad señala la necesidad de que concurren los siguientes factores:

1°).- El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

---

<sup>69</sup> Véase tesis publicada con la referencia siguiente: Novena Época Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Marzo de 2010, Página: 1054 Tesis: 2a. XVIII/2010 Tesis Aislada Materia(s): común: **“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**: Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

2°).- La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;

3°).- Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y

4°).- Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

El criterio jurisprudencial en estudio marca la pauta en lo concerniente a la supletoriedad de una ley respecto de otra. Como ya se dijo, la Ley marco en materia ambiental, establece de manera expresa la suplencia de dos leyes federales<sup>70</sup>; en primer término, la LFPA, que es la ley especial en los asuntos relacionados con la sustanciación del procedimiento de inspección y vigilancia por parte de la autoridad ambiental. En segundo lugar, la LFMN se aplicará supletoriamente en lo relativo a la verificación de la conformidad de la NOM dentro de las materias señaladas<sup>71</sup>. Con lo cual se cumple el primer punto del criterio jurisprudencial.

En seguimiento de la tesis en estudio, la LGEEPA, por ser una ley de carácter general, no desarrolla de manera específica las instituciones propias del procedimiento administrativo, que es el vehículo, a través del cual, la autoridad administrativa ejerce el control de la legalidad en materia ambiental. Resulta evidente que las disposiciones en el Título Sexto de la Ley marco, no son suficientes para reglamentar eficazmente todas y cada una de las etapas, actuaciones y diligencias que conllevan la instauración, desarrollo y

---

<sup>70</sup> Véase segundo párrafo del artículo 160 de la LGEEPA.

<sup>71</sup> El artículo 160 de la LGEEPA, en su tercer párrafo determina que; tratándose de materias referidas en la LGEEPA y que se encuentran reguladas por leyes especiales; verbigracia, la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable o la Ley General de Vida Silvestre*, etcétera, el contenido del ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia. Es decir, en la sustentación de los procedimientos administrativos mandatados en leyes especiales de carácter ambiental, aplicara, de manera supletoria, las disposiciones del Título Sexto de la LGEEPA, para el caso donde resulte procedente integrar una omisión en la Ley especial o para interpretar sus disposiciones con estricto apego a derecho.

conclusión de los actos de inspección y vigilancia, los cuales constituyen las fases de un procedimiento de carácter administrativo.

En este sentido, la LFPA<sup>72</sup> establece que sus disposiciones son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada<sup>73</sup>, categoría correspondiente con la naturaleza jurídica de la SEMARNAT. Por tal motivo, es necesario aplicar de manera supletoria los lineamientos contenidos en la LFPA, en todas las situaciones en que la Ley general, no establezca precepto alguno, o bien, si existe la figura jurídica, esta no se encuentra suficientemente regulada para que la autoridad despliegue sus atribuciones con estricto apego a derecho. Por lo antes descrito, el segundo requisito de la tesis jurisprudencial en estudio se encuentra satisfecho a cabalidad.

Es importante destacar que las disposiciones de la LFPA no son contrarias, ni tampoco atienden a situaciones jurídicas concretas que el legislador no tuvo intención de establecer en la LGEEPA. Las bases esenciales de la LGEEPA radican fundamentalmente en la preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente. Para conseguir su objetivo resulta indispensable estructurar su contenido de modo tal que, las actividades preventivas a favor de la naturaleza predominen en su conjunto. Sin embargo, por lo que se refiere los actos de inspección y vigilancia requiere de las disposiciones normativas y los principios aplicables de la LFPA. Si bien es cierto, la LGEEPA en su Título Sexto, hace referencia expresa a disposiciones generales para los actos de inspección y vigilancia y la imposición de sanciones; también lo es que, existen especificidades legales y técnicas en lo concerniente con la sustanciación del procedimiento administrativo, estas particularidades propician vacíos jurídicos importantes en la normatividad ambiental, por lo que se hace indispensable la aplicación supletoria de la LFPA.

---

<sup>72</sup> La LFPA regula el procedimiento administrativo, en su estructura se desarrollan las instituciones propias de esos asuntos y, sus disposiciones son de observancia obligatoria para las dependencias que forman la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal; entre ellas, la SEMARNAT (y la PROFEPA como órgano desconcentrado encargado de implementar los actos de inspección y vigilancia), en relación a los procedimientos y resoluciones que emita y, de esta manera cubrir los vacíos que, en materia de sustanciación del procedimiento administrativo, se presenten al momento de aplicar la ley ambiental.

<sup>73</sup> Véase artículo 1° de la LFPA.



Asimismo, la temática ambiental conlleva el conocimiento técnico y la aplicación de tecnología especializada, sobre todo en lo que concierne al tema de control y prevención de la contaminación ambiental, a menudo estas especificaciones técnicas se establecen en NOM<sup>74</sup>. Así pues la LFMN, atiende las particularidades que se presentan en la sustanciación del procedimiento de inspección y vigilancia, por lo que hace a la evaluación de la conformidad de la NOM. Con lo establecido en los párrafos que anteceden, queda satisfecho el tercer requerimiento del criterio jurisprudencial en comento.

Por otra parte, la SEMARNAT forma parte de la administración pública centralizada, a través de la PROFEPA, se encarga de vigilar el cumplimiento efectivo de las leyes y NOM's en materia ambiental. La LGEEPA es Ley marco en esta materia en México, en ella se establece que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable del país. A su vez, la LFPA determina que sus disposiciones son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada. Asimismo, la LFMN señala que sus disposiciones son de orden público e interés social, y su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal competentes.

En virtud del razonamiento formulado con antelación donde se establece la congruencia en las disposiciones de los ordenamientos jurídicos reseñados, dejando en claro que son de orden público e interés social y su finalidad es establecer las condiciones para un adecuado ejercicio de la administración pública en relación con el bienestar social, a través de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar en estricto apego a derecho, por lo tanto, el cuarto requisito del criterio judicial queda satisfecho.

---

<sup>74</sup> La LFMN establece, en su artículo 3, fracción XI, que se entenderá por NOM: la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Por último, sólo queda dejar en claro que la autoridad deberá aplicar la figura de la supletoriedad, aun y cuando la ley a suplir no la contemple, en los casos donde el particular afectado por el acto de autoridad, pretenda interponer el recurso para combatir la resolución administrativa que pone fin al procedimiento en cuestión. Lo anterior, en virtud del principio de seguridad jurídica y la garantía de audiencia para ser oído y vencido en juicio. Si la autoridad que dicta la resolución, no permite la posibilidad para que el particular presente un recurso y se inconforme con su actuación, deja en completo estado de indefensión al gobernado.

De todo lo anterior podemos concluir que, la supletoriedad de las normas opera cuando existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada en forma clara y precisa, sino que es necesario acudir a otro cuerpo legal para determinar sus particularidades. Por ello, la referencia explícita a leyes supletorias constituye la determinación de las fuentes, a las cuales, una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. En este sentido, durante el desarrollo de las etapas del procedimiento de inspección y vigilancia, la PROFEPA recurre, principalmente, a la LFPA para solventar una omisión en la LGEEPA o; bien, para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes.

## **Capítulo II.- Política y Gestión en materia de Inspección y Vigilancia Ambiental**

*Sumario II.1.- Planeación en materia de procuración de justicia ambiental., II.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012., II.1.2.- Programas sectoriales del medio ambiente., II.1.3.- Programas de procuración de Justicia ambiental., II.2.- Aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental., II.2.1.- Inspecciones realizadas., II.2.2.- Procedimientos administrativos instaurados., II.2.3.- Multas impuestas y recurso de revisión.*

### **II.1.- Planeación en materia de procuración de justicia ambiental**

En este apartado se pretende exponer, desde una perspectiva general, los primeros intentos de planeación nacional del desarrollo vinculados con aspectos ecológicos y, su expresión en el diseño de una política pública para la gestión ambiental. Lo anterior, tendrá como hilo conductor los distintos planes y programas que comprenden la administración pública federal, a partir de sexenio encabezado por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado hasta la gestión presidencial, dirigida por el Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; de modo que podamos arribar a las políticas públicas vigentes en materia de procuración de justicia ambiental y conocer sus retos, avances y perspectivas.

#### **II.1.1.- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

Con la creación de la Ley de Planeación (en adelante referida como LP)<sup>75</sup>, a partir de enero de 1983, la planeación nacional del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de objetivos, metas y acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, pretenden la conducción de las acciones del gobierno central en los diferentes rubros. Durante el año 2002, con las reformas a dicha ley<sup>76</sup>, se trazó una nueva proyección de la política nacional de largo plazo, esta nueva forma del

---

<sup>75</sup> La *Ley de Planeación*, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 5 de enero de 1983.

<sup>76</sup> La LP se ha reformado en tres ocasiones y las modificaciones correspondientes se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas: 23 de mayo de 2002, 10 de abril de 2003, 13 de junio de 2003.

ejercicio público, no sólo comprende la gestión para un sexenio, sino tiene una visión de país a un periodo de 30 años<sup>77</sup>.

Para tal efecto, el legislador dispuso establecer el término “sustentabilidad” en la planeación nacional<sup>78</sup>; componente que deberá incluirse en el quehacer de cada una de las dependencias de la administración pública, asociado al reporte correspondiente en los informes de los Secretarios de Estado con la rendición de cuentas sobre la inclusión y el desarrollo de esta disposición, junto con la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de los objetivos y prioridades propios de la institución que encabeza.

El Plan Nacional de Desarrollo (en adelante referido como PND), tiene como propósito la planeación del desarrollo para la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las leyes sustantivas para cada materia. Consecuentemente con este instrumento de planeación nacional se generan los programas sectoriales correspondientes.

De manera cronológica y de acuerdo con lo establecido en la LP, a partir de la gestión pública presidida por Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se institucionalizó la elaboración del PND como un instrumento fundamental para la conducción de las acciones de gobierno, incluidas las acciones en materia ecológica. El Cuadro I contiene las fechas de publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los planes nacionales de desarrollo de la administración pública federal, dentro del periodo comprendido entre los años 1983 al 2007; asimismo, data los tiempos en que fueron publicados los programas sectoriales de medio ambiente correspondientes.

---

<sup>77</sup> El Plan Puebla–Panamá es un claro ejemplo de una política pública a más largo plazo, el Plan Puebla–Panamá se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 5 de junio de 2001.

<sup>78</sup> En la LP se establecen los principios de este ejercicio. Este cuerpo normativo señala, en su numeral 2º, que; la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Cuadro: I.

#### Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los correspondientes Programas Sectoriales de Medio Ambiente correspondientes al periodo 1983-2007.

Titular del Ejecutivo Federal	Fecha de publicación en el DOF del PND	Fecha de publicación en el DOF de los Planes sectoriales en materia ambiental
Lic. Miguel de la Madrid Hurtado	PND 1983-1988 31 de mayo de 1983	Programa Nacional de Ecología 26 septiembre de 1984
Lic. Carlos Salinas de Gortari	PND 1989-1994 31 de mayo de 1989	Programa Nacional para la Protección del Ambiente 9 de julio de 1990
Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León	PND 1995-2000 31 de mayo de 1995	Programa de Medio Ambiente 3 de abril de 1996
Lic. Vicente Fox Quesada	PND 2001-2006 30 de mayo de 2001	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 13 de febrero de 2002
Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	PND 2007-2012 31 de mayo de 2007	Programa sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 21 de enero de 2008

En este contexto, y con la intención de encontrar el hilo conductor, en materia de procuración de justicia ambiental, que antecede a la planeación en la presente administración pública, se revisaron<sup>79</sup> los planes nacionales de desarrollo a partir del sexenio 1983-1988, hasta la administración del Lic. Vicente Fox Quesada; desde donde tomaremos el punto de encuentro con la política ambiental establecida por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, misma que será analizada en los subsecuentes apartados.

En un ejercicio de síntesis, dentro de la estructura de los instrumentos de planeación revisados, se advierte un capítulo o apartado específico sobre la temática ambiental o ecológica, el contenido de estos apartados contienen los instrumentos de política ambiental para la gestión en la materia. A través de estas disposiciones se busca la preservación del patrimonio natural del país; además, contemplan una serie de acciones para enfrentar la

---

<sup>79</sup> La finalidad de esta exploración es establecer si la estructura de estos programas contemplaban objetivos, metas y acciones relacionadas con la implementación de actos de inspección y vigilancia, encaminados a verificar el cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental.

contaminación del recurso agua y el deterioro de la calidad del aire principalmente en las zonas más densamente pobladas. El contenido ambiental, de cada uno de los planes nacionales de desarrollo, de las administraciones públicas que anteceden a la gestión actual, se agrupan en un cuadro resumen, mismo que se adjunta al final del presente documento como Anexo V.

Por lo que hace PND 2007- 2012<sup>80</sup>, en su contenido se propone el cumplimiento de 10 objetivos nacionales, en los cuales se concentran nuestras prioridades como país y merecen la atención del gobierno federal. En relación con el cuidado del patrimonio natural de México, el objetivo número 8, establece la responsabilidad de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional del patrimonio natural del país, como una premisa hacia la consolidación de un desarrollo sustentable<sup>81</sup>. El documento de planeación nacional inicia con una visión de país al año 2030<sup>82</sup>.

En este orden de ideas, los ejes de la política pública sobre los que se estructuró el PND 2007-2012 establecen una serie de acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, mismas que componen un proyecto integral en virtud del cual, cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se busca cumplir con los objetivos nacionales. El Plan, enmarca un conjunto de objetivos, estrategias y acciones en torno a cinco grandes ejes temáticos distribuidos como sigue: 1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de

---

<sup>80</sup> El PND 2007-2012 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de mayo de 2007 y; el Decreto por el que se aprueba este instrumento de planeación nacional también fue publicado en la misma edición del órgano de difusión del gobierno federal.

<sup>81</sup> El PND 2007- 2012, en su Objetivo Nacional 8, establece lo siguiente: Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras. También establece que; el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México. Sobre el particular el documento señala que; “No lograremos respetar ni conservar los recursos naturales de nuestro país, ni la extraordinaria biodiversidad de nuestro entorno ecológico si no transformamos significativamente la cultura ambiental de nuestra sociedad”. Y enfatiza que; “es necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente en nuestro país incluya de manera efectiva el elemento ecológico para que se propicie un medio ambiente sano en todo el territorio”. Apunta que; “sólo de esa manera lograremos que las políticas de hoy aseguren el sustento ecológico del mañana”.

<sup>82</sup> A manera de aspiración, señala que: veremos a México, entre otras cosas, como un país “con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente”.

empleos. 3. Igualdad de oportunidades. 4. Sustentabilidad ambiental. 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Por lo que hace al eje 4 denominado, sustentabilidad ambiental. En primer término, el PND establece que; “una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente”. El documento señala la importancia de la transversalidad<sup>83</sup> en las acciones, como un primer elemento en la implementación de las políticas públicas para preservar el medio ambiente.

A partir de un diagnóstico de las condiciones medioambientales en México, el PND establece la atención de la agenda ambiental en diferentes apartados; además, plantea realizar acciones, a escala nacional, que trasciendan las esferas de actuación de una sola dependencia o institución gubernamental, y que involucren la participación activa de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, el eje 4 del PND 2007-2012, se estructuró bajo los siguientes rubros: 4.1 Agua; 4.2 Bosques y selvas; 4.3 Biodiversidad; 4.4 Gestión y justicia en materia ambiental; 4.5 Ordenamiento ecológico; 4.6 Cambio climático; 4.7 Residuos sólidos y peligrosos; 4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social y 4.9 Educación y cultura ambiental. Al final del presente documento se adjunta, como Anexo VI, un cuadro resumen con los rubros, los objetivos y las estrategias contenidas dentro del citado eje.

Por lo que hace al rubro 4.4 intitulado: Gestión y justicia en materia ambiental, esta sección comprende los objetivos generales 6,7 y 8; precisamente, dentro de estos objetivos se circunscribe el presente estudio. El documento señala, en su objetivo 6, que una gestión ambiental integral, transversal y eficiente que contribuya al crecimiento y desarrollo sustentable del país debe basarse en la aplicación efectiva de la ley, para ello propone 4

---

<sup>83</sup> La transversalidad es la integración de la perspectiva medioambiental desde el diseño hasta la ejecución de políticas, programas, actividades administrativas y económicas e incluso en la cultura institucional de una organización, en aras de contribuir verdaderamente a un cambio significativo en la conservación y preservación de la naturaleza y el control de la contaminación ambiental del país. Ésta es imprescindible para establecer una efectiva coordinación interinstitucional, así como una verdadera integración entre sectores que constituyen la administración pública federal.

estrategias fundamentales<sup>84</sup>. La estrategia 6.4 señala que la autoridad ambiental garantizará el cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental a través de acciones de inspección, vigilancia y reparación de daños. Establece que se trabajará en el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia ambiental, dependencias que deberán apegarse al marco jurídico ambiental, y lo harán cumplir en todos los sectores cuyas actividades afecten la integridad del medio ambiente y los ecosistemas, valiéndose para ello de los instrumentos de inspección y vigilancia, así como la instauración de procedimientos de reparación de daños ocasionados por los infractores.

El objetivo 7 del este rubro señala la importancia de la transversalidad de la política ambiental, en las acciones de la administración pública centralizada y paraestatal, así como los criterios de sustentabilidad. El objetivo 8, enfatiza la necesidad de coordinar las dependencias de la administración pública federal, los tres órdenes de gobierno, y los tres poderes de la unión.

### **II.1.2.- Programas sectoriales del medio ambiente**

La LP constituye la base del desempeño programático de la administración pública federal, es el fundamento legal para que ésta formule sus programas sectoriales<sup>85</sup>, para cada una de las Secretarías de Estado dependientes del Titular del Ejecutivo Federal.

El tema de la ecología ha sido manejado por diversas dependencias del gobierno central durante las distintas gestiones presidenciales. Primeramente, estos asuntos se ventilaron en la Subsecretaría de Ecología, de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (en adelante referida como SEDUE), posteriormente fueron tratados por la

---

<sup>84</sup> Esta gestión abarca diversos aspectos de prevención y control de actividades riesgosas. Las estrategias propuestas constituyen las líneas de acción de la Secretaría del ramo. Primeramente, establece el uso eficiente de los recursos naturales, además de incidir en los patrones de consumo en el ámbito nacional, en segundo lugar, involucra la participación de los actores de los sectores público y privado. La estrategia 6.3 determina la revisión del marco jurídico que garantice que las actividades económicas se realicen en un contexto de sustentabilidad.

<sup>85</sup> Véase Artículos: 22, 23, 24, 29, 31 y 32 de la LP, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 5 de enero de 1983.



Secretaría de Desarrollo Social (en adelante referida como SEDESOL); y fue hasta el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León cuando se instituyó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (en adelante referida como SEMARNAP), dependencia que antecede a la actual SEMARNAT. Cada una de estas dependencias estructuró un programa sectorial con los objetivos, metas y acciones en materia ambiental, que brevemente comentaremos a continuación:

a) El Programa Nacional de Ecología 1984, dentro de sus directrices, contiene aspectos de inspección y vigilancia en temas relacionados con la prevención y control de la contaminación del agua, determina acciones prioritarias de carácter normativo; específicamente, visitas de inspección y sanciones a los “giros prioritarios”<sup>86</sup>; además, contempla fijar condiciones particulares a las descargas de aguas residuales de la planta productiva industrial. También refiere diversas acciones de inspección y vigilancia en relación con la prevención y control de la contaminación ambiental, protección y restauración ecológica, prevención y control de la contaminación del aire<sup>87</sup>.

En lo concerniente a parques y reservas, así como la protección y restauración de flora y fauna silvestre, señala acciones prioritarias normativas y operativas; además, establecer acciones conjuntas con los tres niveles de gobierno y la participación de instituciones de educación superior<sup>88</sup>.

b) El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, para el periodo 1990–1994, conceptualiza la planeación ambiental como una tarea que tiende a orientar y corregir los procesos que inciden sobre la diversidad y la estabilidad de los ecosistemas. El punto 1.3 de ese documento prevé un apartado referente a los elementos generales de la gestión ambiental, el cual incluye lo relativo al marco legal; específicamente, reseña que la normatividad ambiental ha evolucionado hacia la concepción global de las relaciones de

---

<sup>86</sup> Programa Nacional de Ecología, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 septiembre de 1984. El documento denomina como “giros prioritarios” a los ingenios azucareros; a las industrias: química, petroquímica, celulosa y papel, textil, siderúrgica, alimenticia y de bebidas.

<sup>87</sup> Ídem, pp. 49-70.

<sup>88</sup> Ídem, pp. 77-86.

interdependencia que guardan los recursos naturales con las actividades de la sociedad<sup>89</sup> y, con la promulgación de la LGEEPA, se adoptó la premisa de que el crecimiento sostenido únicamente puede darse a través de la planeación y el ordenamiento integral de las actividades productivas<sup>90</sup>.

En el tema que nos ocupa, el documento en comento, hace referencia a las acciones de inspección, vigilancia y verificación, con ellas se fortaleció el trabajo de la autoridad ambiental para enfrentar la problemática que se presentaba, principalmente, en las áreas naturales protegidas debido a que el personal responsable de realizar la vigilancia, carecía de atribuciones para aplicar las medidas coercitivas a los infractores; además, no contaban con los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones y, precisamente, es en esos sitios donde la autoridad amerita reforzar la capacidad de protección y vigilancia. Asimismo, se impulsó la coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno, para mejorar la capacidad de gestión ambiental en el cumplimiento de las metas propuestas en los programas intersectoriales.

Las líneas de acciones del programa comprenden, entre otras cosas, medidas de vigilancia de la aplicación estricta del marco legal en la materia. De la misma forma, propone la vinculación de programas, entre las Secretarías de la Defensa Nacional (en adelante referida como SEDENA) y de Marina (en adelante referida como SEMAR), para la vigilancia y protección del patrimonio natural del país, así como para la asistencia a la población en caso de “siniestros ecológico”<sup>91</sup>. Con estos intentos de colaboración

---

<sup>89</sup> Véase punto 1.3.3, del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente para el periodo 1990–1994.

<sup>90</sup> Por otra parte, a nivel Estatal es incipiente todavía la promulgación de leyes y reglamentos que permitan atender en lo regional a los problemas ambientales; en forma semejante, las instancias locales carecen, en muchos casos, de las estructuras administrativas para instrumentar las políticas en materia ecológica. Asimismo, integra un componente de educación, capacitación y comunicación, vinculándolos con la ciencia y la tecnología como una manera de involucrar a los diferentes sectores sociales del país en estas tareas, sin dejar de lado la cooperación internacional imprescindible en la temática ambiental.

<sup>91</sup> El término de siniestro, se utiliza de manera generalizada en el argot de las compañías aseguradoras; sin embargo, con las contingencias ambientales que afectan la salud y los bienes de un número cada vez mayor de personas, las empresas de seguros han incursionado en este mercado con las siguientes consideraciones: 1.- Las aseguradoras desarrollan un papel fundamental en torno a la prevención de riesgos ya que, en primer lugar, ninguna de ellas dará cobertura sin antes cerciorarse de que el asegurado haya tomado determinadas medidas para evitar la realización del siniestro. En segundo lugar, el monto de la prima descenderá sensiblemente en los casos en que se verifique una adecuada gestión ambiental por parte de la actividad del

institucional y con la inserción del término “siniestro ecológico” los asuntos medioambientales se ponen de lleno en la palestra de la gestión pública nacional.

En lo que se refiere a las metas establecidas en el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, éstas se alcanzarán a través de la implementación de una serie de acciones, entre las cuales, toma el reto de ampliar la capacidad de vigilancia y control de la flora y fauna, específicamente, en las áreas naturales protegidas; por supuesto, con la participación de las autoridades federales, estatales y municipales<sup>92</sup>. Por lo que hace a ejecución de acciones en materia de aire, plantea vigilar la calidad del aire en las zonas críticas mediante el monitoreo de fuentes de emisión, conjuntamente, se establecen acciones coordinadas para el control de la contaminación de la atmosfera. En los asuntos relacionados con la coordinación interinstitucional, sobresale la necesidad de establecer mecanismos colaborativos entre los distintos niveles de gobierno para el manejo, aprovechamiento, vigilancia y uso de los recursos naturales renovables<sup>93</sup>.

c) En lo que respecta al Programa de Medio Ambiente 1995-2000, éste surge dentro del contexto de una nueva organización institucional del sector público en materia ambiental. La autoridad responsable de ejecutarlo es la recién creada SEMARNAP<sup>94</sup>, el

---

asegurado y, en contrapartida, ésta podrá alcanzar montos muy elevados y, hasta prever la posibilidad de no cubrir el riesgo. Desde este punto de vista, la compañía aseguradora podría constituirse en un verdadero auditor en materia ambiental y la contratación de un seguro serviría como una herramienta de gestión ambiental. 2.- Resulta extraordinariamente complicada la evaluación financiera de los daños derivados de la realización del siniestro, y muchas veces la magnitud del siniestro es tal que escapa a la propia capacidad financiera de las aseguradoras, lo que conlleva a las mismas a retirarse del mercado o establecer primas sumamente elevadas, imposibilitando a las pequeñas empresas a poder obtener dicha cobertura. 3.- Teniendo en cuenta las dificultades recién indicadas para incentivar la contratación de una cobertura de seguros por daños como consecuencia de siniestros ambientales siendo, además, sumamente beneficioso tanto para las empresas, como para la comunidad tener un seguro por posibles daños ambientales, es que se deberá lograr una formula económica que haga atractiva la contratación del seguro respecto de ambas partes (asegurador y asegurado). De este modo el gran desafío consistirá en la obtención de una ecuación que refleje el equilibrio justo entre la prima y el interés asegurable de modo que haga conveniente la celebración del contrato para ambas partes, a la vez, que se opere una adecuada protección al ambiente. Disponible, <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/gt.htm>, consulta 5 de enero de 2011.

<sup>92</sup> Véase punto 4.1 del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente para el periodo 1990–1994

<sup>93</sup> Véase punto 5.2 del Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente para el periodo 1990–1994.

<sup>94</sup> La creación de la SEMARNAP acontece bajo la gestión presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Esta nueva estructura de las dependencias del gobierno central se da con las modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1994.

documento se estructuró en seis puntos básicos<sup>95</sup>. En la presentación de este programa<sup>96</sup> se establece que; la viabilidad y operatividad del documento, depende de la ejecución de un importante conjunto de instrumentos de política ambiental<sup>97</sup>, disponibles para la autoridad y la sociedad en su conjunto, los cuales constituyen el marco normativo y las instituciones vigentes en aquellos momentos, entre estos instrumentos se cuentan las acciones de inspección y vigilancia y los estímulos al cumplimiento de la normatividad. Este es uno de los aportes de mayor relevancia del programa en estudio.

En aquel contexto de cambio hacia un desarrollo sustentable del país, se advierte un golpe de timón en la política ambiental del Estado, ésta se basó en los siguientes principios generales: a) prevención, b) subsidiariedad, c) quien contamina, y d) equidad; de modo que, modificar el marco legal se convirtió en una condición *sine cuanon* para implementar las acciones programadas. En este orden de ideas, se inició un proceso de transformación jurídico-institucional destinado favorecer, entre otras, las siguientes acciones: a) la elaboración de modelos normativos que incluyan estímulos para quienes cumplan la ley, b) la profesionalización del control y de la inspección; así como, la participación en las actividades de vigilancia de los propios agentes que son objeto de regulación. Es de resaltar que el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 presenta, como un instrumento de política ambiental, acciones de verificación, control y vigilancia, apuntaladas con estrategias, proyectos y acciones prioritarias vinculadas con el estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental<sup>98</sup>. Es decir, en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, se advierten los primeros pasos hacia la autorregulación en la materia.

---

<sup>95</sup> El Programa de Medio Ambiente para el periodo 1995-2000 se estructuró con los siguientes apartados básicos I. Marco jurídico, II. El reto del desarrollo sustentable, panorama general, III. Líneas de diagnóstico, IV. Objetivo general y objetivos particulares, V. Instrumentos para la política ambiental, VI. Estrategias, proyectos y acciones prioritarias.

<sup>96</sup> A manera de diagnóstico de las condiciones y fallas, señala que: “México posee un acervo privilegiado de capital natural. Sobre esta estructura ecológica, el país experimentó un proceso intenso de crecimiento económico con un deficiente control ambiental”.

<sup>97</sup> Como instrumentos de política ambiental determina los siguientes: NOM's; regulación directa y el licenciamiento industrial; instrumentos económicos; evaluación de impacto ambiental; ordenamiento ecológico del territorio; regulación ambiental para el desarrollo urbano sustentable; regulación directa de residuos y riesgo ambiental; autorregulación; establecimiento y manejo de áreas naturales protegidas; regulación directa de vida silvestre; información ambiental; convenios, acuerdos y participación social; educación e investigación, estímulos al cumplimiento de la ley e inspección y vigilancia.

<sup>98</sup> También se describe que, las políticas de sustentabilidad deben rebasar los compartimentos sectoriales habituales de la administración pública. Cualquier política ambiental ejercida desde un confinamiento

d) En relación con el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, éste se originó después de realizar 125 foros estatales de consulta ciudadana. En estos espacios se analizaron 19 temas centrales, entre los cuales se destacó la inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, como un instrumento de política y gestión ambiental. En este ejercicio de participación pública se determinó que una de las necesidades más sentidas de la población es que, en las acciones de inspección y vigilancia de los recursos naturales, participen los diferentes agentes sociales, y los tres órdenes de gobierno. Este proceso participativo generó una serie de propuestas ciudadanas en el sentido de reordenar e incrementar los cuerpos de inspección y vigilancia y, otorgarles la capacitación necesaria para el eficiente cumplimiento de su trabajo, descentralizar la inspección y vigilancia a los Estados y Municipios, y aplicar a estas actividades los ingresos captados, por concepto de multas, en las Entidades donde se generaron estas acciones.

En relación con el rezago normativo<sup>99</sup>, se establece que se han presentado deficiencias en los instrumentos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones normativas y regulatorias, pues no incluyen procedimientos claros y eficientes de evaluación. En este sentido, y por lo que hace al cumplimiento de metas para lograr el apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental, se estimó que el porcentaje de inspecciones forestales para verificar el cumplimiento de la normatividad se incrementara en un 35% al año 2006<sup>100</sup>. Asimismo, se tomó el compromiso de cubrir, en su totalidad, el porcentaje de superficie decretada como protegida, dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en la que se realizan acciones de inspección y vigilancia, durante el año 2006<sup>101</sup>.

---

institucional sectorial, resultaría incapaz de enfrentarse a inercias e intereses productivos o desplegar esfuerzos multidisciplinarios transectoriales y sin descuidar los compromisos internacionales de México establecidos con antelación.

<sup>99</sup> Véase punto 2.4.2. del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006.

<sup>100</sup> Véase punto 3.2 del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, intitulado: “Nuestras metas”; metas para construir la nueva gestión ambiental; metas para logra el apego a la legalidad y lograr el combate a la impunidad.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

Como líneas estratégicas se establece que; se llevará a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, aplicable a las actividades industriales y de servicios y al aprovechamiento de los recursos naturales. Instituye como una de las acciones prioritarias, fortalecer los programas de inspección y vigilancia de las fuentes de contaminación y de sitios contaminados con materiales o residuos peligrosos, así como para el cuidado y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Además, pretende operar un proceso sistemático y eficiente en la resolución de los procedimientos administrativos derivados de la inspección y vigilancia, emitiendo las resoluciones correspondientes en tiempo y forma; al mismo tiempo, se combina la conducción de procesos de capacitación y asistencia técnica permanentes, para el mejor desempeño de las tareas de supervisión, inspección y vigilancia en los procedimientos legales.

El programa aborda un tema fundamental para la debida implementación de este tipo de acciones; propone diseñar mecanismos financieros alternativos para el fortalecimiento de la función de inspección y vigilancia, y garantizar los recursos económicos para sustentar dicha actividad.

e) Por lo que hace al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, éste tiene como marco de referencia la “sustentabilidad ambiental”, que es uno de los cinco ejes del PND 2007–2012. El conjunto de objetivos sectoriales, estrategias y metas del Programa, se circunscriben en el objetivo 6 del documento de planeación nacional referido y, parten del reconocimiento de que nuestro desarrollo no ha sido cuidadoso con la protección y conservación de los recursos naturales y de los ecosistemas.

Para este periodo, la aplicación de la política ambiental busca una mayor eficiencia en el diseño y aplicación de los instrumentos de regulación y de gestión, así como una mejor aplicación y cumplimiento de la legislación en la materia, misma que deberá articularse de acuerdo con los fines trazados para la consecución de los objetivos planteados en los cinco ejes de PND 2007-2012. Las prioridades en materia ambiental se concretan en las metas que se establecen en el Programa Sectorial y para su logro, las

concentra en 10 rubros generales<sup>102</sup>, para cada uno de estos renglones se estableció un objetivo, y una relación: objetivo-indicador-meta y enseguida define las estrategias y las líneas de acción a implementar.

El rubro correspondiente a la procuración de justicia ambiental, mismo que refiere en su objetivo 7 lo siguiente: “promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental”, señala que la procuración de justicia en materia ambiental constituye uno de los rubros más importantes de la gestión ambiental en México, a través de ésta se pretende el acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de los derechos ambientales de los mexicanos y, la resolución pronta y expedita de las controversias suscitadas por los daños ocasionados a su entorno.

En objetivo en estudio, cuenta con 7 estrategias con sus respectivas líneas de acción, todas encaminadas al cumplimiento efectivo de la ley, específicamente, cuatro de éstas abordan temas relacionados con actos de inspección, vigilancia y verificación descritas como sigue:

La estrategia 2, señala la necesidad de operar programas de inspección y vigilancia para el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable y como líneas de acción plantea: a) elaborar y operar los programas de inspección y vigilancia de las fuentes potenciales de contaminación y de los aprovechamientos de los recursos naturales de la zona federal marítimo terrestre, b) instrumentar y realizar operativos especiales y sellamientos para inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable, c) verificar, en los plazos establecidos, el cumplimiento de las medidas correctivas dictadas para garantizar la eliminación de las infracciones a la regulación ambiental aplicable en el menor tiempo posible, d) gestionar mecanismos financieros alternativos para fortalecer los programas de inspección y vigilancia.

---

<sup>102</sup> Los 10 grandes rubros en los cuales se estructuró el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 son: 1.- Conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, 2.- Gestión integral de los recursos hídricos, 3.- Prevención y control de la contaminación, 4.- Cambio climático, 5.- Ordenamiento ecológico, 6.- Mejoramiento de la gestión ambiental, 7.- Procuración de justicia ambiental, 8.- Investigación científica y educación, 9.- Participación ciudadana y transparencia, 10.- Agenda internacional ambiental.

La estrategia 3, establece la necesidad de impulsar los mecanismos e instrumentos de participación social y como líneas de acción plantea: construir y dar seguimiento a las redes de comités de vigilancia social participativa y constituir los Consejos de justicia ambiental local.

Por su parte la estrategia 4, plantea impulsar una política de transversalidad para el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable y para su consecución propone: a) establecer una coordinación institucional sobre mecanismos jurídicos de inspección y vigilancia orientados a resultados de impacto y desempeño, b) establecer convenios de coordinación y cooperación con los gobiernos de los Estados y Municipios para coadyuvar en estrategias que permitan inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable y, c) la concertación de acciones para el desarrollo del Programa Nacional de Auditoría Ambiental (en adelante referido como PNAA)<sup>103</sup>.

La estrategia 9, alienta a estimular el cumplimiento de la regulación ambiental aplicable, la legalidad de los actos que se emitan, así como la adecuada integración de los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia.

Por lo que hace a la procuración de justicia ambiental, este es un asunto de suma importancia y, para su debido cumplimiento plantea líneas de acción para garantizar: a) la observancia de la legislación ambiental, sin obstaculizar las actividades productivas, procurando que la aplicación de las leyes ambientales sea efectiva, eficiente, expedita y transparente, b) asegurar, mediante la integración y resolución de los recursos de revisión, la adecuada aplicación del marco jurídico por parte de la autoridad, así como garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales y formalidades

---

<sup>103</sup> El PNAA, ha operado desde la creación de la Procuraduría; sin duda, su contribución en el cuidado de medio ambiente y el control de la contaminación, principalmente en el sector industrial, es de gran relevancia. El Programa fue objeto de un cuidadoso análisis a través de la diversificación de sus alcances, metas y objetivos, la creación de términos de referencia claros y precisos y la ampliación en la difusión y promoción del Programa; además, se implementó una importante estrategia de concertación entre la autoridad ambiental y el gobernado. Por medio del PNAA se pretende incentivar a los productores de bienes y servicios para que, de manera voluntaria, realicen una evaluación de su planta productiva con la finalidad de identificar las operaciones que impactan o ponen en riesgo el medio ambiente y los recursos naturales.



procedimentales, c) defender, ante las instancias jurisdiccionales y administrativas correspondientes, la constitucionalidad, legalidad y validez de las actuaciones y los actos llevados a cabo y por las diferentes unidades administrativas de la PROFEPA.

### **II.1.3.- Programas de Procuración de Justicia ambiental**

El propósito de esta sección es conocer la expresión de la política pública en materia de inspección y vigilancia en materia ambiental y, en la cual decanta el ejercicio de planeación del gobierno federal, al concebir los planes y programas institucionales relativos a la procuración de justicia ambiental. A través de este ejercicio programático, la PROFEPA enfrenta el reto que representa la conservación del patrimonio natural, y el control y la prevención de la contaminación ambiental en México. Sin lugar a dudas, el documento que se desprende de este proceso de planeación, será el eje rector de las acciones en materia de inspección, vigilancia y verificación de la PROFEPA. Lo anterior, con la finalidad de cumplir las directrices del PND 2007-2012 y del Programa Sectorial de Medio Ambiente, para administración pública federal.

La PROFEPA, en su calidad de autoridad ambiental, es la entidad del gobierno federal facultada para realizar acciones de inspección y vigilancia. Para cumplir con esta función realiza un proceso de planeación estratégica orientado a diseñar, temporal y espacialmente las actividades de inspección, vigilancia y verificación en el ámbito de su competencia.

A manera de antecedente tenemos que; con los primeros intentos de control de la contaminación, las instituciones responsables de implementar estos Programas<sup>104</sup>, efectuaban en promedio, 2,000 visitas por año entre 1988 y 1992, de estas acciones no se tiene información disponible acerca de las sanciones aplicadas y las medidas correctivas

---

<sup>104</sup> Antes de la creación de la PROFEPA, las autoridades responsables de la implementación de estos Programas eran la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, posteriormente la SEDESOL.

emitidas<sup>105</sup>. Durante 1992, al inicio de su gestión, la PROFEPA realizaba en promedio más de 12,000 visitas de inspección y verificación por año en todo el país, de las cuales la Subprocuraduría de Inspección Industrial realizó en promedio 4,400 visitas de inspección en la Zona Metropolitana del Valle de México (en adelante referida como ZMVM)<sup>106</sup>.

Empero fue hasta la gestión presidencial del Lic. Vicente Fox Quesada, cuando se elaboró un programa específico en la materia de procuración de justicia ambiental a cargo de la PROFEPA. El documento se intituló: “*Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001- 2006*”.<sup>107</sup> Éste enmarca la actuación de la autoridad ambiental en cinco grandes programas de acción<sup>108</sup>, todos éstos en concordancia con la establecido en el PND 2001-2006<sup>109</sup> y con el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El documento concede especial relevancia a las acciones de inspección y vigilancia de la normatividad ambiental, de modo que, dos de sus rubros giran alrededor de este tipo de actos como un mecanismo para constatar el cumplimiento efectivo de la ley.

El Programa se respalda en ejercicios programáticos; además, cuenta con lineamientos y el diseño de políticas públicas necesarias para la consecución de sus metas y, diseña mecanismos de control y evaluación; asimismo, contempla la modificación de algunas acciones implementadas por la autoridad. En este sentido, fueron revisados los programas de inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley, en dos temas importantes:

---

<sup>105</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa\\_de\\_inspeccion.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa_de_inspeccion.html), consulta 28 de febrero de 2011.

<sup>106</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa\\_de\\_inspeccion.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa_de_inspeccion.html), consulta 28 de febrero de 2011.

<sup>107</sup> El objetivo del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006 establece lo siguiente: es prioritario que las instituciones de gobierno dedicadas a la impartición de justicia ambiental, lleven a cabo un proceso de planeación estratégica y de diseño de mecanismos de control y evaluación, orientado principalmente a transformar de manera sustancial su actuación, la imagen ante la ciudadanía y en especial la obtención de resultados en la conservación del medio ambiente.

<sup>108</sup> Los cinco grandes rubros a los que se refiere este Programa son: 1.-Inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental en el aprovechamiento de los recursos naturales; 2.- Inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental por las fuentes de contaminación de competencia federal; 3.- instrumentos y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental; 4.- Justicia ambiental administrativa, civil y penal y; 5.- Atención a la denuncia popular en materia ambiental.

<sup>109</sup> El PND 2001-2006 establece en el apartado denominado; Área de Desarrollo Humano y Social, en su Objetivo Rector 5, lo siguiente: “lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, utilizando para ello diversas estrategias, entre las cuales tenemos: inciso f) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos, g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación”.

recursos naturales<sup>110</sup> y la contaminación ambiental. Como resultado de este proceso se establecieron nuevos objetivos y líneas de acción; además, fueron modificados los programas de seguimiento y control de los procedimientos administrativos instaurados por la PROFEPA<sup>111</sup> y el PNAA.

Cabe destacar que durante ese periodo se confirió a la autoridad ambiental, atribuciones para realizar la investigación administrativa de las infracciones en agravio de la normatividad ambiental; lo anterior, como una estrategia de los cuerpos de procuración de justicia ambiental. Asimismo, se refuerza la coadyuvancia con la Representación Social Federal ante la evidencia objetiva de la comisión de un delito ambiental, amén de dar seguimiento a las denuncia penales presentadas por la PROFEPA. El *Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006*, enmarca el programa de trabajo institucional de la PROFEPA, específicamente, determina sus programas operativos; además, contiene la Visión, Misión y Objetivos Estratégicos de la institución<sup>112</sup>.

Por lo que hace a la gestión pública en la materia implementada en la presente administración, la institución responsable de la procuración de justicia ambiental no concentra sus acciones en un documento general de planeación estratégica. Sin embargo, desarrolla diversos programas de inspección y vigilancia. En esta tesitura, la dependencia

---

<sup>110</sup> Especialmente en lo relacionado con aprovechamiento de los recursos forestales y de la flora y fauna silvestre, así como para verificar el debido uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre. Además, presta especial atención a la verificación del cumplimiento de las condicionantes impuestas en autorizaciones en materia de impacto ambiental.

<sup>111</sup> De acuerdo a lo estipulado en el reglamento interior de la SEMARNAT, la PROFEPA es la encargada de dar seguimiento a los procedimientos administrativos derivados de sus acciones de inspección y vigilancia; también, se encarga del seguimiento de los expedientes administrativos cuyo origen deviene de la actuación de alguna de las Direcciones Generales con facultades de inspección de ese órgano desconcentrado.

<sup>112</sup> La Visión, Misión y Objetivos Estratégicos de la de la PROFEPA, plasmados en ese documento son: Visión: Ser una institución fuerte y confiable, en donde la aplicación de la ley Ambiental responde al ideal de justicia que la población demanda, en una sociedad en la que cada uno de sus miembros es guardián de una amable convivencia entre el ser humano y la naturaleza. Misión: Procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley, desterrando a la vez impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros principios de equidad y de justicia. Objetivos Estratégicos: 1. Contener la destrucción de nuestros recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental. 2. Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita. 3. Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental. 4. Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial, con criterio federalista. 5. Construir una institución moderna y eficiente, bajo criterios de honestidad, transparencia y confiabilidad, transmitiendo así una nueva imagen a la sociedad.

emitió el Programa de Inspección y Vigilancia de la PROFEPA<sup>113</sup>, cuya finalidad es: prevenir y controlar la contaminación ambiental, así como lograr que los responsables de las fuentes de contaminación de jurisdicción federal prevengan y controlen la contaminación, restauren el medio ambiente evitando impactos ambientales adversos derivados de la ejecución de sus actividades económicas<sup>114</sup>. Este programa está enfocado en atender, lo que se denomina en la jerga ambiental, “agenda gris”<sup>115</sup>, donde se relaciona la actividad industrial y sus externalidades ambientales.

Por lo que hace a la denominada “agenda verde”<sup>116</sup>, la Subprocuraduría de Recursos Naturales<sup>117</sup> ha establecido líneas de trabajo para aplicar una política integral de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales. A través de la acciones de inspección y vigilancia, operativos y peritajes, se atendieron 91 de los 97 sitios prioritarios, en 268 municipios de 30 Entidades Federativas<sup>118</sup>. Estas acciones conllevan la ejecución de visitas

---

<sup>113</sup> Disponible, <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/562/1/ProgramadeInspeccionyVigilancia.pdf>, consulta 28 de febrero de 2011.

<sup>114</sup> Las materias referidas en estos programas son: actividades altamente riesgosas, generación de residuos peligrosos, prestadores de servicios de manejo de residuos peligrosos, contaminación de suelo, impacto ambiental, emisiones a la atmósfera por fuentes fijas de jurisdicción federal.

<sup>115</sup> Una agenda es una herramienta que nos ayuda a organizarnos para alcanzar nuestra visión. Es como un compañero de ruta que nos va recordando: “esto es lo que debemos a hacer”. Gracias a nuestra agenda nos ordenamos, nos fijamos prioridades. Las agendas pueden ser de gran utilidad para las personas, tanto como para las organizaciones, sean públicas o privadas. Para las primeras, no sólo son útiles sino que son indispensables. El Instituto Nacional de Ecología, como organismo desconcentrado de la SEMARNAT, señala que: a fin de ordenar su quehacer, la labor del Instituto se lleva a cabo siguiendo cuatro líneas de investigación o “agendas científicas”; entre ellas, una “agenda verde” orientada a llevar a cabo investigaciones que aporten herramientas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y una “agenda gris” vinculada a las tareas de control de la contaminación en los ámbitos locales, regionales y global; lo anterior, para aportar resultados del análisis que permitan diseñar políticas para prevenir la contaminación y, para manejar de la mejor manera los materiales peligrosos. Disponible, [http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_Nacional\\_de\\_Ecolog%C3%ADa](http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Ecolog%C3%ADa), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>116</sup> La “agenda agenda verde” surge como una cartera que incorpore, no sólo una visión de futuro, sino una proyección de cómo alcanzar ese futuro que visualizamos y, una idea de si lo que estamos haciendo hoy resulta acorde y compatible con el escenario deseado para los años venideros, en materia de preservación de la naturaleza y la diversidad de las culturas. En sí misma, la idea de agenda verde conlleva otra, la idea de lo sustentable; de hecho, al favorecer el proceso de organización entre metas y recursos, con el agregado de actividades a desarrollar con el objeto de cumplir las primeras y aplicar los segundos, toda agenda bien encaminada ‘es pensada’ en términos de mediano y largo plazo.

<sup>117</sup> Véase artículos 119 y 120 del RISEMARNAT, donde se establecen las facultades genéricas de las Subprocuradurías de la PROFEPA; entre ellas la Subprocuraduría de Recursos Naturales.

<sup>118</sup> En total, se identificaron 97 sitios prioritarios, que cubren una superficie de 364,345 km<sup>2</sup>, 735 municipios de 30 Entidades Federativas y el Distrito Federal. Desde el 2007 y hasta el 2009, se han atendido 91 sitios prioritarios, en 268 municipios de 30 entidades federativas, que comprenden una cobertura de 360,055 km<sup>2</sup>. Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/289/1/mx/logros\\_y\\_resultados.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/289/1/mx/logros_y_resultados.html), consulta 28 de febrero de 2011.

de inspección y operativos de vigilancia para verificar la aplicación los instrumentos legales vigentes en el país, por medio de los cuales, se pretende la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales<sup>119</sup>.

Los operativos se realizan a lo largo y ancho del territorio nacional, comprenden áreas naturales protegidas, unidades de manejo ambiental, espacios públicos con aprovechamientos diversos de flora y fauna<sup>120</sup>, zonas con alto índice de anidación y distribución de especies marinas, así como acciones para revisar los dispositivos excluidores de tortugas marinas en embarcaciones pesqueras; asimismo, se realizan operativos en zonas críticas forestales, centros de almacenamientos y transformación de materias primas forestales y predios con aprovechamiento forestal. Como parte de estas acciones, se verifica las autorizaciones de cambios de uso de suelo para estos aprovechamientos.

En la presente administración federal, se han realizado operativos dirigidos a combatir el aprovechamiento ilegal de flora y fauna silvestre que enlaza diversas actividades que van desde los mecanismos extractivos, las formas de captura, el acopio y métodos de transporte hasta las formas comerciales. En materia forestal, se viene implementado un programa denominado “acciones de cero tolerancia a la tala clandestina”. La autoridad ha puesto especial atención, en las acciones de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento ambiental de los desarrollos inmobiliarios en zonas costeras. Los programas para cada uno de los rubros han arrojado resultados preliminares. En este sentido, la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, y las Delegaciones en los 17 Estados costeros han implementado el "Programa Nacional de Inspección, Vigilancia y Verificación en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre"<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Las visitas de verificación realizadas por la Subprocuraduría de Recursos Naturales tiene como objetivo comprobar y verificar, entre otras cosas, lo siguiente: verificación de autorizaciones, permisos, registros, concesiones, criterios ecológicos y certificaciones.

<sup>120</sup> Entre estas tenemos: zoológicos, delfinarios, circos, espectáculos, criaderos, cacería deportiva, viveros, etcétera.

<sup>121</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/276/1/mx/programas\\_especificos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/276/1/mx/programas_especificos.html), consulta 1º de marzo de 2011.

Como parte del Programa Nacional de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, la autoridad formuló una serie de Subprogramas enumerados de la siguiente manera: a).- el Subprograma nacional de inspección a delfinarios<sup>122</sup>, b).- el Subprograma nacional de inspección a zoológicos<sup>123</sup>, c).- Subprograma nacional de inspección a circos<sup>124</sup>. Estos son coordinados por la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, con la participación de las delegaciones de la PROFEPA. Las acciones establecidas en los diversos subprogramas se han venido desarrollando y los resultados más recientes se enumeran en un cuadro resumen mismo que se adjunta, como Anexo VII, al final del presente documento.

En relación con la política de conservación y protección de quelonios y mamíferos marinos, de especies acuáticas en riesgo y las que se encuentren en áreas naturales protegidas que incluyen ecosistemas costeros y marinos, en aras de garantizar el cumplimiento efectivo de la ley, la PROFEPA, mantiene operativos de inspección y vigilancia bajo el siguiente esquema de planeación: 1.- Subprograma de inspección de áreas naturales protegidas marinas y litorales. 2.- Subprograma de vigilancia en sitios de anidación de tortugas marinas. 3.- Plan de acción verificación de dispositivos excluidores de tortuga marina. 4.- Atención a contingencias en recursos marinos. 5.- programa permanente de protección a la vaquita marina<sup>125</sup>. Además, realizan acciones para la inspección y vigilancia de las actividades de observación de especies marinas protegidas.

---

<sup>122</sup> El objetivo del subprograma es: verificar el manejo en cautiverio de cada uno de los mamíferos marinos albergados en los delfinarios existentes en el país, mismo que es coordinado por la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, con la participación de las delegaciones de la PROFEPA. Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_delfinarios.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_delfinarios.html), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>123</sup> El objetivo del subprograma es: verificar mediante actos de inspección el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente relativa al registro y operación de los zoológicos registrados ante la SEMARNAT, incluyendo la legal procedencia y las condiciones bajo las que se mantienen en confinamiento los ejemplares de vida silvestre albergados. Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_zoologicos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_zoologicos.html), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>124</sup> El objetivo del subprograma es: establecer una estrategia eficiente de inspección a circos, que permita verificar el cumplimiento de la legislación que los regula, y aumentar los niveles de su cumplimiento. Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_circos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_circos.html), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>125</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/267/1/mx/universo\\_de\\_atencion\\_.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/267/1/mx/universo_de_atencion_.html), consulta 1° de marzo de 2011.

La ejecución de estas acciones ofrece resultados parciales, los cuales se han ordenado en un cuadro resumen, mismo que se adjunta, como Anexo VIII, al final del presente estudio.

Por lo que hace a los Organismos Genéticamente Modificados (en adelante referidos como OGM's), la PROFEPA ha diseñado una Estrategia Nacional cuyo objetivo es: establecer las políticas y lineamientos administrativos para vigilar y evaluar, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en el manejo de OGM's y su posible afectación al ambiente<sup>126</sup>. Durante el 2010, se llevó a cabo la verificación del cumplimiento de las condicionantes y medidas de bioseguridad establecidas en los 33 permisos de liberación experimental al ambiente de maíz transgénico, distribuidos como sigue: en los Estados de Chihuahua, Coahuila, Sonora, Sinaloa, con 6 autorizaciones cada uno y el Estado de Tamaulipas con 9 permisos emitidos en el año 2009 y 2010 por SAGARPA-SENASICA. Además, se ha dado atención inmediata a las contingencias en materia de OGM's.

Las acciones de inspección, verificación y vigilancia de impacto ambiental<sup>127</sup> están orientadas principalmente a los sitios considerados prioritarios<sup>128</sup>, en los cuales confluyen las áreas susceptibles de impacto ambiental y los sectores geográficos estratégicos de vida silvestre, recursos marinos, forestales y zona federal marítimo terrestre, donde la contaminación y el aprovechamiento irracional de los recursos naturales, han puesto en

---

<sup>126</sup> La Estrategia se compone por 4 líneas de trabajo con las siguientes metas: 1.- Desarrollo de capacidades, mediante la capacitación y adiestramiento en labores de inspección, atención a contingencias y denuncias ciudadanas, en materia de OGM's, así como lo relacionado con la substanciación de procedimientos administrativos en la materia. 2.- Verificación del cumplimiento de las condicionantes y medidas de bioseguridad establecidas en los permisos de liberación al ambiente de OGM's de programa experimental, piloto o comercial, dentro de la competencia de SEMARNAT, mediante acciones de inspección y vigilancia. 3.- Atención a contingencias relacionadas con OGM's y, 4.- Atención de las denuncias ciudadanas que recibe la Procuraduría, relacionadas con OGM's. Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/263/1/mx/universo\\_de\\_atencion.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/263/1/mx/universo_de_atencion.html), consulta 1 de marzo de 2011.

<sup>127</sup> El procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental es competencia de la SEMARNAT, a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental y las Delegaciones Federal, mientras que la atribución de inspección y vigilancia en esta materia, corresponde a la PROFEPA, a través de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre (DGIATZ) y las Delegaciones Federales de dicha Procuraduría.

<sup>128</sup> La autoridad ambiental tiene identificados 97 sitio prioritarios, actualmente, la PROFEPA despliega acciones de inspección, vigilancia y verificación en 91 de estos sitios, localizados en 260 municipios. Disponible, <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1397/1/mx/prioridades.html>, consulta 1° de marzo de 2011.

riesgo o rebasado la “capacidad de carga de los ecosistemas”<sup>129</sup>. En el periodo de enero a octubre de 2010, se realizaron 2,403 visitas de inspección a obras y actividades de competencia federal, en las que se detectaron 163 proyectos con autorización pero fuera de norma; asimismo, se llevó a cabo la clausura de 292 proyectos, además se realizaron 547 acciones de vigilancia.

En materia forestal, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, señala que el combate a la tala clandestina junto con la reforestación y la gestión adecuada del uso de los recursos forestales, son las principales acciones a realizar en el sector forestal. Por tal motivo, la autoridad ambiental definió 108 zonas críticas forestales, en donde la frecuencia y el tipo de ilícitos forestales son cometidos por bandas organizadas equipadas con equipo de radiocomunicación y armas de fuego<sup>130</sup>. El “Programa cero tolerancia a la tala clandestina”<sup>131</sup>, inició en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca en los Estado de Michoacán y Estado de México; posteriormente, se extendió al Estado de Morelos y al Distrito Federal.

Por lo que hace a los Programas específicos<sup>132</sup>, tienen como objetivo implementar operativos de alto impacto, dirigidos a la aprehensión de los principales cabecillas de las bandas de taladores clandestinos, tomando como base en la información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (en adelante referido como CISEN) y PROFEPA, para aportar los elementos necesarios al Juez, para que éste gire las ordenes de aprehensión y cateo necesarias. Además, mediante el incremento, en un 30%, del número de operativos

---

<sup>129</sup> Por lo que hace al término capacidad de carga, la NOM-131-SEMARNAT-1998, establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas relativas a su protección y la conservación de su habitat, en su apartado 3.4 señala que; se entiende por Capacidad de Carga de los Ecosistemas lo siguiente: “Indicador del número máximo de embarcaciones permitido en un área y tiempo determinado, que realizan simultáneamente actividades de observación de ballenas definido por la Secretaría, con base en los estudios realizados sobre la distribución, abundancia y ciclo biológico de las diferentes especies de ballenas”.

<sup>130</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/255/1/mx/universo\\_de\\_atencion\\_en\\_materia\\_forestal.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/255/1/mx/universo_de_atencion_en_materia_forestal.html), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>131</sup> El Programa “Cero tolerancia a la tala clandestina” fue anunciado por el Titular del Ejecutivo Federal, el 24 de febrero de 2007.

<sup>132</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa\\_cero\\_tolerancia.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa_cero_tolerancia.html), consulta 1° de marzo de 2011.



especiales y vigilancia<sup>133</sup>, busca inhibir los ilícitos forestales. También, se plantea la necesidad de realizar operativos de inspección y vigilancia permanentes donde participe personal de los tres niveles de gobierno<sup>134</sup>.

## **II.2.- Aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental**

El objetivo de este apartado es conocer el trabajo realizado por la PROFEPA en sus acciones de: inspección, vigilancia, verificación, procedimientos instaurados, resoluciones administrativas, multas y recursos interpuestos por los particulares para combatir el resolutorio de la autoridad. En este sentido, utilizaremos los números generados y plasmados en los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA dentro del periodo 2007-2010.

Estos insumos se ordenaron en una serie de tablas en formato Excel, los datos reflejan el total de acciones, en materia de procuración de justicia ambiental, realizadas por la Institución dentro del periodo en estudio para cada una de las materias competencia de la PROFEPA<sup>135</sup>. Con estos insumos y aplicando los métodos: histórico, deductivo-inductivo y comparativo se pretende obtener valores porcentuales y, a través de éstos, expresar gráficamente el comportamiento de la aplicación y el cumplimiento de legislación ambiental en México durante la presente administración.

En las tablas referidas se desglosan: acciones de inspección, acciones de vigilancia, procedimientos administrativos instaurados, resoluciones emitidas, número de multas impuestas, monto de multas impuestas, visitas de verificación, resoluciones emitidas dentro del programa abatimiento al rezago de la PROFEPA, solicitudes de conmutación, resoluciones de conmutación, solicitudes de reconsideración, reconsideraciones resultas,

---

<sup>133</sup> Este incremento se da en base al número de operativos implementados por la PROFEPA durante 2008.

<sup>134</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa\\_cero\\_tolerancia.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa_cero_tolerancia.html), consulta 1° de marzo de 2011.

<sup>135</sup> Las materias competencia de la PROFEPA son: recursos forestales, vida silvestre, áreas naturales protegidas, zona federal marítimo terrestre, impacto ambiental, recursos pesqueros y marinos, fuentes de contaminación de jurisdicción federal, organismos genéticamente modificados.

recursos de revisión resueltos y juicios de nulidad. Las acciones antes descritas son realizadas por la PROFEPA, de acuerdo con las materias de su competencia y con atención a los siguientes rubros: recursos naturales, vida silvestre, áreas naturales protegidas, zona federal marítimo terrestre, impacto ambiental, recursos pesqueros y marinos<sup>136</sup>, fuentes de contaminación federal. Los tabloides en referencia se adjuntan al final del presente documento como anexo IX.

### II.2.1.- Inspecciones realizadas

Como quedó establecido, los “actos de inspección y vigilancia” se encuentran regulados en la LGEEPA y, están orientados al cumplimiento de las disposiciones de la propia ley<sup>137</sup>. Si bien, la LGEEPA no hace diferencia expresa entre actos de inspección y vigilancia, establece el procedimiento para la visita de inspección. Por otra parte, la presencia de la autoridad en los actos de vigilancia puede motivar una visita de inspección.

Con los datos asentados en los tabloides descritos en el apartado anterior, se elaboró la Tabla I, en ésta se muestran las acciones tanto de inspección como de vigilancia reportadas por la PROFEPA durante el periodo en estudio. En la representación, se puede observar que la PROFEPA realiza un mayor número de acciones de inspección comparadas contra las acciones de vigilancia, aunque ambas presentan una tendencia creciente dentro del periodo en estudio.

**Tabla I.- Total de Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA durante el periodo 2007-2010**

<b>Acciones de Inspección y Vigilancia Realizadas por la PROFEPA 2007-2010</b>				
<b>Año</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Acciones de Inspección</b>	19812	19944	22744	19622
<b>Acciones de Vigilancia</b>	5940	12045	12711	15829
<b>Totales</b>	<b>25752</b>	<b>31989</b>	<b>35455</b>	<b>35451</b>

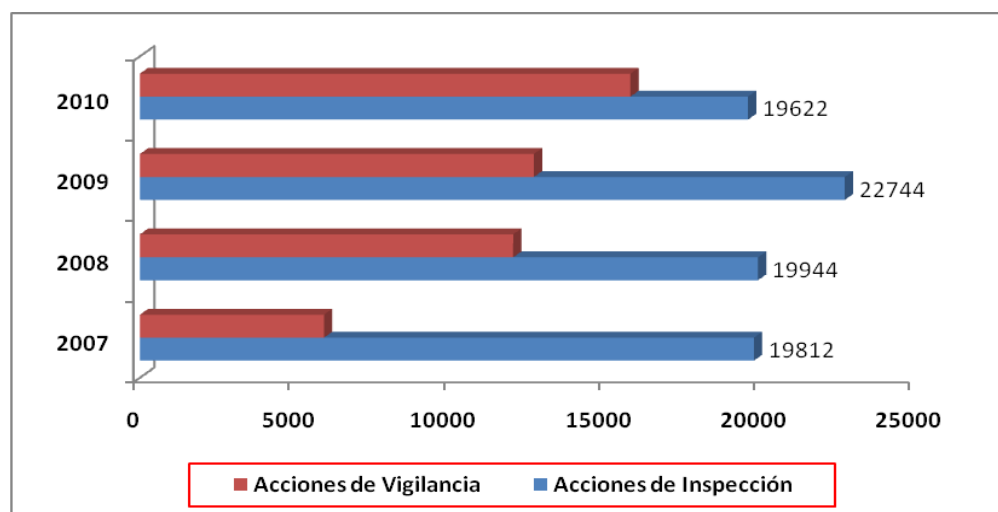
Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

<sup>136</sup> En Anexos Estadísticos de la PROFEPA de los Informes Anuales 2007 y 2008, el rubro se denominó recursos pesqueros y marinos. Sin embargo, en los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales 2009 y 2010 la denominación de este rubro se cambió por recursos marinos y ecosistemas costeros.

<sup>137</sup> Véase artículo 161 de la LGEEPA.

Con los insumos contenidos en la Tabla I se realizó la gráfica número 1, en la que se expresa la tendencia de estas acciones. En la representación esquemática se aprecia con claridad como las acciones de inspección son, en mayor medida, los actos implementados por la PROFEPA para cumplir su cometido de acuerdo con lo establecido en la legislación ambiental vigente.

**Gráfica 1.- Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA comprendidas dentro del periodo 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

La grafica 1 muestra un incremento de las acciones, tanto de inspección como de vigilancia, a través del tiempo. Este comportamiento amerita una interpretación a la luz de las siguientes consideraciones:

1.- El aumento en las acciones de inspección y vigilancia, implica la existencia de un mayor número de eventos que motivaron el accionar de la PROFEPA<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> Vale la pena mencionar los mecanismos que ponen en marcha la capacidad operativa de la PROFEPA. Estos mecanismos son: 1.- Los programas de inspección y vigilancia diseñados para un periodo determinado y en las materias de su competencia, 2.- Los operativos implementados en áreas específicas y sobre materias particulares, 3.- Los dispositivos de vigilancia implementados como parte de las acciones de la autoridad

2.- Un mayor número de inspectores contratados y/o facultados por la PROFEPA para realizar actos de inspección y vigilancia.

3.- El Aumento en la eficiencia y eficacia de los inspectores de la PROFEPA.

4.- Un mayor número de convenios o acuerdos de coordinación<sup>139</sup> institucional celebrados entre la autoridad ambiental y los Gobiernos de los Estados, para que éstos asuman las funciones de inspección y vigilancia de la ley.

5.- El establecimiento, en los planes y programas institucionales, de acciones de este tipo como resultado de la planeación de la política pública en materia de inspección y vigilancia.

6.- El incremento del número de denuncias ciudadanas atendidas por la autoridad, dentro del marco del programa denominado denuncia popular.

En términos generales, la tendencia de las acciones de inspección y vigilancia puede ser el resultado de un incremento en las actividades humanas que provocaron impactos adversos sobre el medio ambiente; o bien, representan actos que ponen en riesgo nuestro capital biológico, motivos suficientes para que la PROFEPA active sus mecanismos operativos para constreñir a los particulares a cumplir la ley ambiental.

A manera de conclusión, podemos decir que la suma de estos factores propició, en mayor medida, la presencia de la autoridad ambiental en acciones de inspección y vigilancia durante este periodo. La visita de inspección es la base para que la PROFEPA instaure el procedimiento administrativo en materia ambiental, por lo tanto, el siguiente escaño de nuestro estudio será el número de procedimientos administrativos instaurados por la Institución.

## **II.2.2.- Procedimientos administrativos instaurados**

De acuerdo con la LGEEPA, en toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen

---

ambiental en coordinación con otras entidades de la administración pública, 4.-El seguimiento al programa de denuncia popular sobre posibles violaciones a la ley.

<sup>139</sup> Lo anterior en estricto apego al artículo 11 fracción IX de la LGEEPA.

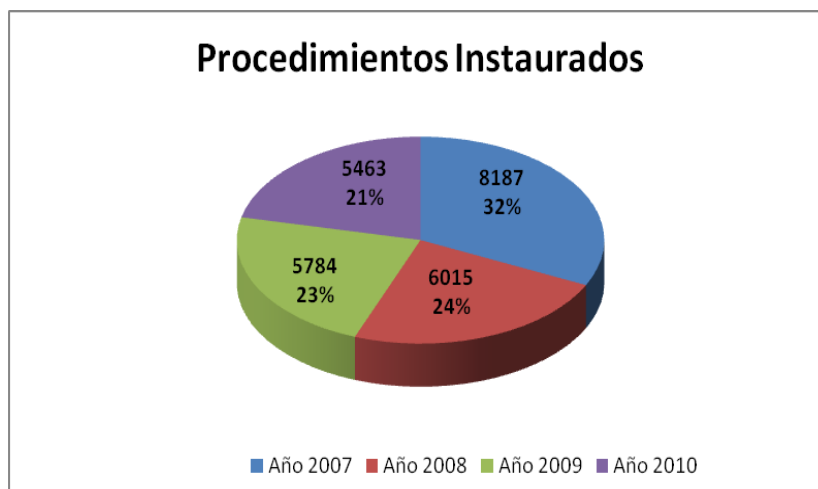
presentado durante la diligencia. La calificación del acta, por el funcionario facultado para ello, determinará, entre otras cosas, la existencia de la violación a la normatividad en la materia. Si se configuran los elementos de la infracción, en términos de la propia ley, se le notificará al particular y se emplazará para que en un término de 15 días ofrezca los medios probatorios en su descargo. Este momento procesal es considerado, en la doctrina y en la práctica, como el inicio de la *litis*, dentro del procedimiento administrativo en materia ambiental. Con la información contenida en los tabloides del Anexo IX, se elaboró la Tabla II, donde se resume el número de procedimientos de inspección y vigilancia instaurados, en contraste con las acciones de inspección realizadas dentro del periodo 2007-2010.

**Tabla II.- Total de Procedimientos Instaurados y acciones de Inspección implementadas por la PROFEPA durante el periodo 2007-2010**

<b>Procedimientos Instaurados Versus Acciones de Inspección PROFEPA 2007-2010</b>				
<b>Año</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Procedimientos Instaurados</b>	8187	6015	5784	5463
<b>Acciones de Inspección</b>	19812	19944	22744	19622

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

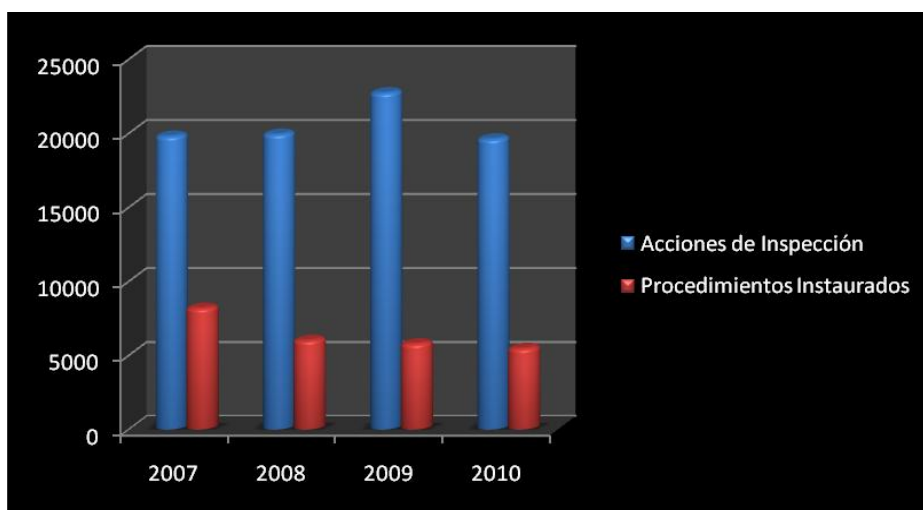
**Gráfica 2.- Contribución porcentual, por cada año, al total de Procedimientos Instaurados por la PROFEPA, dentro del periodo 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Con la finalidad de conocer como es la relación entre el número de procedimientos instaurados y el número de acciones de inspección realizadas por la PROFEPA se elaboró la grafica número 3. En ésta se puede apreciar una tendencia al alza de las acciones de inspección; sin embargo, el número de procedimientos instaurados decrece; es decir, la relación entre estos dos parámetros es inversamente proporcional.

**Gráfica 3.- Procedimientos Administrativos Instaurados *versus* Acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la PROFEPA 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Lo anterior se puede interpretar de la manera siguiente: El contenido del acta de inspección es la materia prima del procedimiento administrativo en materia ambiental, este documento es la base de la acción de la procuración de justicia ambiental en México. Si bien, se encontraban presentes los motivos para que un inspector de la PROFEPA ejecutara una visita de inspección, con las consecuencias de hecho y de derecho que este acto administrativo implica, después que la autoridad califica lo asentado en el acta de

inspección<sup>140</sup> sin encontrar irregularidad alguna, dicta un acuerdo de cierre del expediente, con lo cual concluye el asunto en cuestión, ordenando su archivo. En la praxis, el contenido y la elaboración del acta de inspección es el documento que más se impugna, sobre todo en instancia administrativa; generalmente, es la causa por la cual el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante referido como TFJFA) resuelve en contra de la actuación de la PROFEPA.

Otro factor que puede incidir sobre estos valores, es la necesidad que tiene la autoridad de una segunda o posterior inspección para constatar un hecho en particular; verbigracia, para verificar el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas en los términos establecidos, las cuales derivan de una resolución administrativa previa. La nueva visita de inspección representa un acto jurídico de naturaleza administrativa; por lo tanto, el personal actuante está obligado a levantar el acta, circunstanciando los hechos observados durante el desarrollo de la diligencia y adjuntarlos al procedimiento en que se actúa. En este sentido, podemos decir que la PROFEPA puede realizar más de una visita de inspección en relación con un expediente.

En seguimiento del estudio, una vez que se dicta el acuerdo de inicio por parte de la autoridad, y después de desahogar las etapas del procedimiento que enmarca la ley, la PROFEPA esta impelida a pronunciar una resolución sobre el particular<sup>141</sup>. La resolución administrativa establecerá las medidas que deben atenderse para solventar las irregularidades detectadas, el plazo concedido al infractor para satisfacerlas y las sanciones aplicables. Enseguida, y utilizando los datos de los tabloides descritos con antelación, se elaboró la tabla III en la que se representa el número de procedimientos instaurados *versus* el número de resoluciones emitidas.

---

<sup>140</sup> En concordancia con los artículos 164 de la LGEEPA y 68 de la LFPA, la autoridad dará oportunidad, al particular, para que presente las observaciones pertinentes a los hechos asentados en el acta de inspección y ofrezca las pruebas que considere convenientes; para lo anterior, otorga un plazo de 5 días siguientes al desarrollo de la diligencia.

<sup>141</sup> En términos del artículo 168 de la LGEEPA la PROFEPA, cuenta con 20 días para dictar la resolución correspondiente.

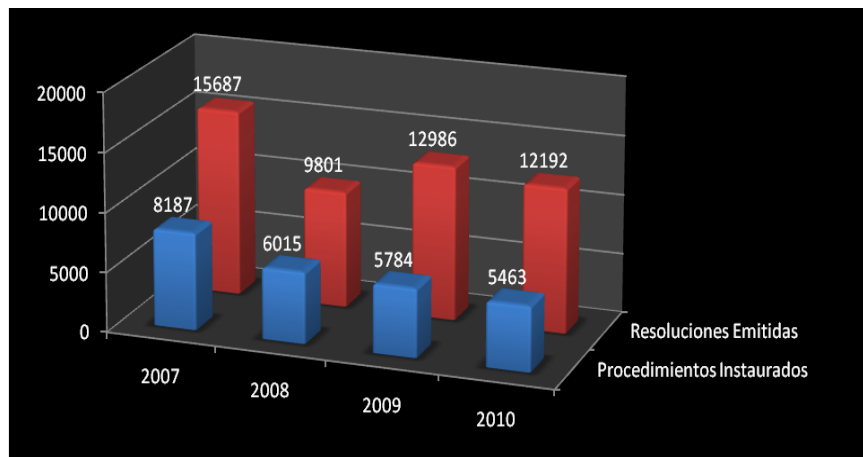
**Tabla III.- Número de Procedimientos instaurados Versus número de resoluciones emitidas PROFEPA 2007-2010**

Número de Procedimientos Instaurados Versus Resoluciones Emitidas PROFEPA 2007-2010				
Año	2007	2008	2009	2010
Procedimientos Instaurados	8187	6015	5784	5463
Resoluciones Emitidas	15687	9801	12986	12192

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Con la información contenida en la Tabla III, se elaboró la gráfica 4, con la finalidad de observar el comportamiento de estas variables a través del tiempo. En la gráfica se puede observar, prácticamente, una relación 2:1 respecto de las resoluciones emitidas respecto de los procedimientos instaurados para nuestro periodo en estudio.

**Gráfica 4.- Relación Procedimientos Instaurados contra Resoluciones Emitidas PROFEPA 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

El comportamiento de estas variables se puede explicar cuando la autoridad emite más de una resolución para un expediente en particular, considerando que; la resolución dictada, en la mayoría de las veces, establece medidas correctivas para la debida observancia del particular, las cuales ameritan de una nueva visita de inspección para verificar su cumplimiento. Para la autoridad ambiental, realizar de nueva cuenta una visita



de inspección, implica cubrir las formalidades esenciales del acto administrativo. En consecuencia, la PROFEPA está obligada a emitir una nueva resolución; más aun, en caso de que el infractor no haya cumplido con las medidas correctivas ordenadas, en la forma y términos que establece la resolución previamente emitida y legalmente notificada al particular infractor.

La resolución dictada por la autoridad, generalmente conlleva la imposición de medidas sancionatoria. En la práctica, la sanción de carácter patrimonial es la sanción más utilizada para castigar las contravenciones a la normatividad ambiental. Con los insumos contenidos en el anexo IX del presente estudio, se realizó la Tabla IV donde se condensa los datos correspondientes al número de multas impuestas en las resoluciones dictadas por la autoridad en correspondencia con los procedimientos instaurados.

**Tabla IV.- Multas impuestas en las Resoluciones de los Procedimientos Instaurados por la PROFEPA, periodo 2007-2010**

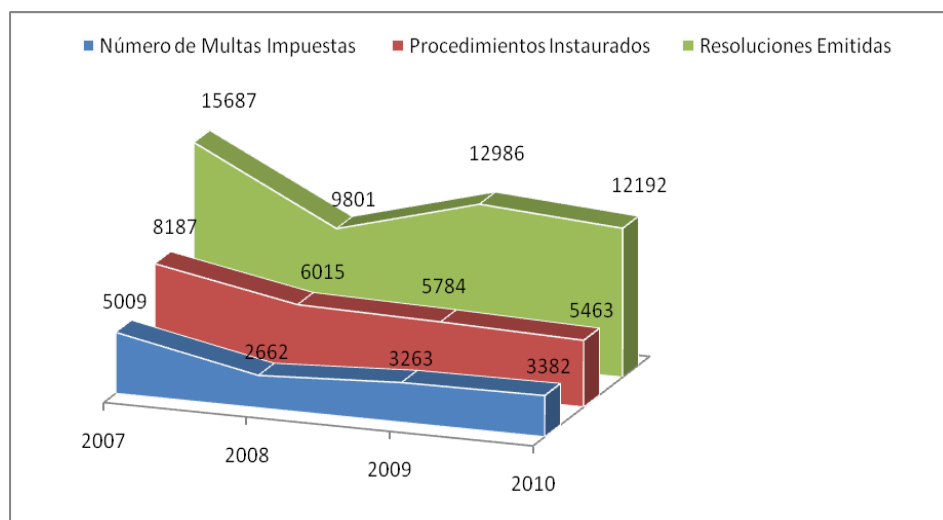
<b>Multas Impuestas en las Resoluciones de los Procedimientos Instaurados PROFEPA 2007-2010</b>				
<b>Año</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Procedimientos Instaurados</b>	8187	6015	5784	5463
<b>Resoluciones Emitidas</b>	15687	9801	12986	12192
<b>Número de Multas Impuestas</b>	5009	2662	3263	3382

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Los datos asentados nos muestran que el número de multas impuestas es inferior al número de procedimientos instaurados, este comportamiento puede explicarse debido a que existe, además de la sanción pecuniaria, otras sanciones que la autoridad puede imponer al infractor. Para la individualización de la pena; es decir, la imposición de una sanción administrativa en materia ambiental, la LGEEPA establece criterios que deberán ser considerados por la autoridad al momento de emitir la resolución, mismos que han sido cuestionados por la discrecionalidad que han tomado los funcionarios de la PROFEPA para sancionar a los infractores, sin argumentar lo suficiente para que la sanción pueda sostenerse un ulteriores etapas.

En relación con el comportamiento del número de procedimientos instaurados, las resoluciones emitidas y el número de multas impuestas, se elaboró el gráfico número 5 donde se puede apreciar la tendencia de estas variables.

**Gráfica 5.- Número de Procedimientos Instaurados, en contraste con el Número de Resoluciones Emitidas y el Número de Multas impuestas, por la PROFEPA, dentro del periodo 2007-2010.**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

En esta representación, se puede observar como el número de resoluciones emitidas por la autoridad es la variable de mayor peso, seguida de los procedimientos instaurados y, a manera de colofón tenemos las multas impuestas como medida sancionatoria dictada por la autoridad. Es decir, aproximadamente un tercio de las resoluciones emitidas por la PROFEPA, durante el periodo 2007-2010, determinan la imposición de una sanción pecuniaria al infractor de la normatividad ambiental. En cambio, determinó aplicar una multa administrativa, aproximadamente, al 55% de los procedimientos instaurados durante el periodo en estudio.

En seguimiento a lo anterior, se abordará lo concerniente a las multas impuestas y el medio, a través del cual, el particular puede inconformarse con el contenido de la resolución.

### II.2.3.- Multas impuestas y recurso de revisión

#### Multas impuestas.

La multa es considerada por la doctrina como la sanción administrativa por excelencia<sup>142</sup>. En la materia que nos ocupa, la multa impuesta por violaciones a la legislación ambiental, encuentra su naturaleza jurídica en el artículo 171 fracción I de la LGEEPA. Es considerada como el medio de coacción que ha utilizado la PROFEPA para sancionar, las más de las veces, las violaciones a la normatividad ambiental. En relación con la multa, en los Anexos estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA, encontramos dos rubros; uno relacionado con el número de multas impuestas y otro con el monto de éstas. Con estos valores realizamos la Tabla V.

**Tabla V.- Número de multas impuestas Versus el monto total en millones de pesos (mdp.)**

<b>Multas Impuestas por la PROFEPA 2007-2010</b>				
<b>Año</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Multas Impuestas</b>	5009	2662	3263	3382
<b>Monto de Multas (mdp.)</b>	301,6	793,4	134,7	110,54

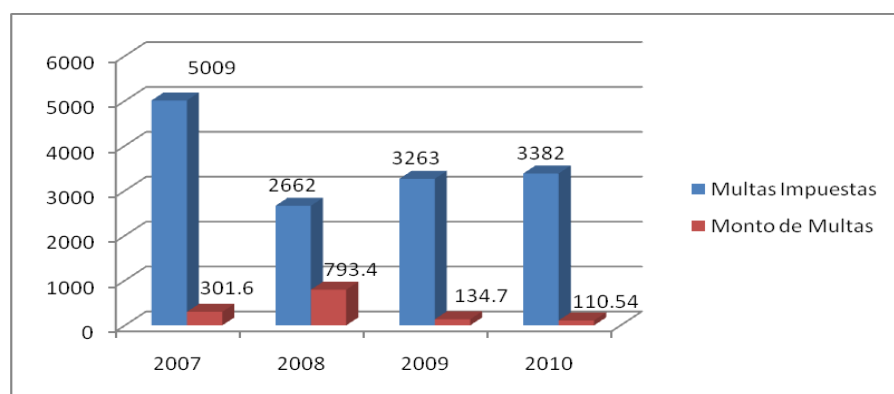
Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Como se puede apreciar, para el año 2008 el número de multas impuestas fue menor comparado con los otros ciclos del periodo en estudio; sin embargo, el monto de estas sanciones fue el más alto; es decir, se puede inferir que la gravedad de la infracción, vinculada al daño ambiental o en los recursos naturales, fue en magnitud correspondiente

<sup>142</sup> Cfr. Lozano Cutanda, Blanca, “Derecho Ambiental Administrativo”, España, Ed. Dykinson, 2ª. ed., 2001, p. 408.

con el “valor” de la afectación causada. Lo anterior, es motivo para discernir si el aumento en la imposición de multas, es útil como un medio para inhibir las conductas que lesionan el bien jurídico tutelado en la legislación ambiental. Con la finalidad de representar estos valores de manera esquemática, generamos la gráfica 5

**Gráfica 6.- Monto de multas impuestas *versus* el monto de las mismas en millones de pesos (mdp)**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

## Recursos de Revisión

El recurso de revisión es el medio de impugnación, en sede administrativa, través del cual el particular puede combatir la resolución impuesta por la autoridad. Este recurso se encuentra previsto en la LFPA y en la LGEEPA<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> La LFPA en su artículo 83, establece que: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”. Además, en su artículo 85 señala que: “El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días, contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra”. Por su parte, el artículo 176 de la LGEEPA, señala que: “Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de la propia ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes”. También señala que: “dicho medios de impugnación 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”.

En este sentido, con la emisión de la LFPA, publicada en el DOF del 4 de agosto de 1994, quedan derogados todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas, dentro de las que se encuentra la materia ambiental, de acuerdo con el SEGUNDO TRANSITORIO de la citada ley. Por otro lado, con las reformas del trece de diciembre de 1996, se modifica la LGEEPA en el apartado correspondiente al recurso de revisión, estableciendo, en los artículos 177 y 178, las particularidades respecto de la suspensión del decomiso y los supuestos bajo los cuales procederá dicha suspensión. Asimismo, en su artículo 179 determina que; las formalidades relativas a la tramitación del recurso de revisión se realizaran de acuerdo con las disposiciones de la LFPA.

En otras palabras, el recurso de revisión se sustanciará conforme a lo previsto en la LFPA, complementándose con la LGEEPA en relación con las especificidades en la suspensión del acto recurrido, en lo referente al decomiso determinado por la autoridad ambiental.

Acorde con el principio de legalidad y seguridad jurídica, la autoridad ambiental debe otorgar, al particular infractor, la posibilidad impugnar la resolución que pone fin al procedimiento. Por este motivo, con los números que contienen los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA para el periodo es estudio, se elaboró la Tabla VI, donde resumen los recursos de revisión resueltos por la autoridad.

**Tabla VI.- Recursos de revisión resueltos por la PROFEPA 2007-2010**

<b>Recursos de Revisión Resueltos por la PROFEPA 2007-2010</b>				
<b>Año</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Recurso de Revisión Resueltos</b>	2067	1579	506	315

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

A manera de conclusión, en lo relacionado con la aplicación y cumplimiento de legislación ambiental en la administración pública federal en turno, podemos decir que; el trabajo realizado por la PROFEPA en el ámbito de la procuración de justicia ambiental, se viene realizando tomando como parámetro, los números contenidos en los informes

referenciados a un programa institucional del sexenio anterior 2001-2006, al cual se le ha dado seguimiento en la presente administración 2007-2012, sin contar con indicadores que pudieran darnos a conocer el valor del desempeño de la Institución en el periodo 2007-2010.

Ahora bien, en el presente estudio que sistematiza los Informes Anuales de la PROFEPA correspondientes al ejercicio 2007-2010, no fue posible interpretar de los datos generados por la Procuraduría de manera suficiente. De lo que si podemos dar cuenta, es que los números contenidos en los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales, únicamente sirve para engrosar el volumen de dichos informes, debido a que no se presente exégesis alguna de estos valores a la luz del contexto del país; ni tampoco los contrasta con un documento de planeación Institucional que refleje los objetivos, estrategias y acciones de la PROFEPA en materia de inspección y vigilancia. En otras palabras, los datos que presenta la autoridad, son exclusivamente “números” y no reflejan si la PROFEPA realiza su encomienda de manera eficaz y eficiente y mucho menos representan la realidad de la procuración de la justicia ambiental en México.

En el contexto internacional, las tendencias actuales en las democracias contemporáneas, buscan legitimarse a través de la redición de cuentas ante sus gobernados, esta es la nueva forma en que la administración pública ejerce el poder dentro de los parámetros de la transparencia, legalidad y seguridad jurídica. En esta tesitura, los Estados se obligan a establecer una planificación nacional del territorio y de sus recursos naturales, con objetivos metas y acciones perfectamente definidas. La complejidad de la gestión ambiental, requiere de la instrumentación de una política pública que posibilite construir un índice que refleje las tendencias de la justicia ambiental, con indicadores de cumplimiento sobre metas y objetivos, debidamente programados y planificados orientados a evaluar el resultado de las acciones de inspección y vigilancia, como un mecanismo de control de la legalidad de la ley ambiental.

En este orden de ideas, los indicadores son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región en lo

referente a su economía, sociedad, desarrollo humano, o medio ambiente; así como, para valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos establecidos, en cada uno de los ámbitos de acción de los programas de gobierno<sup>144</sup>. Además, la información que se obtiene del uso de indicadores permite a la administración pública la posibilidad de reorientar su política y recomponer su quehacer gubernamental. Por lo que hace al tema de procuración e impartición de justicia ambiental, los indicadores estadísticos constituyen una de las herramientas indispensables para diseñar una política pública en la materia y, de esta manera salvaguardar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar<sup>145</sup>.

Durante los años 1998 y hasta mediados de 2001 la PROFEPA instrumentó la aplicación de los Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental (en adelante referidos como ICNA's), esta herramienta representaba una serie de indicadores de resultado intermedio, en la medida que proporcional información sobre los niveles de cumplimiento de las obligaciones sustantivas de casi diez mil instalaciones industriales<sup>146</sup>; es decir, a través de estos mecanismos se reflejó el desempeño ambiental de los citados establecimientos.

Es importante destacar que; si bien, los ICNA's dejaron de operar durante el año 2001, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, refiere la vigencia de estos mecanismos<sup>147</sup>. Por lo tanto, si se deshabilitó la implementación de este

---

<sup>144</sup> Disponible, [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf) , consulta 11 de abril de 2011.

<sup>145</sup> Véase artículo 4º, párrafo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>146</sup> Cfr. Azuela de la Cueva, Antonio, "El cofre vacío: los indicadores de cumplimiento ambiental en México, 1996-2006", México, Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente", 2006, p. 5.

<sup>147</sup> Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, establece en su apartado correspondiente a Metas para lograr el apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental, que el porcentaje de establecimientos industriales y de servicios evaluados con calificación del ICNA igual o superior a 90 se incrementará de 50% en el 2001 a 90% en el 2006. Asimismo, en su apartado 4.2.2.7. correspondiente a los vínculos programáticos, y describe las líneas estratégicas y metas al 2006, específicamente el cuadro 10 hace referencia expresa a la implementación de los ICNA's. En el punto 5.2.2. donde se establecen obligaciones para la Secretaría de Economía y particularmente en el Programa de Desarrollo Empresarial, se contemplan las siguientes acciones encaminadas a impulsar el desarrollo regional y sustentable: Fomentar el logro de mejores índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental (ICNA) por parte de las empresas, al lograr un mejor desempeño en emisiones a la atmósfera y en el manejo y disposición de residuos peligrosos, como parte del programa de inspección y vigilancia de la PROFEPA.

ejercicio establecido dentro del instrumento programático en comento, debió remplazarse por otra herramienta con la suficiencia para proporcionar información sobre los niveles de cumplimiento de la normatividad ambiental, por lo menos de esas diez mil industrias. Sin embargo, esta figura no fue remplazada por ninguna otra y hasta la fecha la autoridad ambiental ha sido omisa por lo que hace a la implementación este tipo de herramientas indispensable para conocer la forma en que la Secretaría del ramo cumple con la encomienda de vigilar el cumplimiento efectivo de la ley. Lo anterior resulta una omisión considerable si tomados en cuenta que, tanto en el PND 2001-2006, como en el PND 2007-2012 se establece objetivos, metas y acciones relacionadas con el cumplimiento efectivo de la ley.

Asimismo, es importante realizar un análisis sobre los motivos que tuvo la autoridad para abandonar este ejercicio, además de conocer si la información que se obtuvo de la implementación de los ICNA's durante el periodo 1998-2001 fue integrada al Sistema Nacional de Información Ambiental (en adelante referido como SNIA) y cuál fue el derrotero del Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y de Recursos Naturales, (en adelante referido como SICNA) establecido en el Programa Medio Ambiente 1995-2000, lo anterior con la finalidad de conocer si se conformó alguna base de datos con la información recabada, si ésta fue consultado por los diferentes usuarios; o bien, si la autoridad ambiental interactuó con estos datos y los tomadores de decisiones modificar los planes y programas en la materia debido a esta información.

Finalmente es necesario apuntar que la ponderación del cumplimiento de la ley ambiental debe constituirse como una constante a pesar de los cambio en la administración pública de un sexenio a otro, la inestabilidad institucional que se genera con los cambios de gobierno desestabiliza la implementación de estos mecanismos. El uso de estos índices resulta provechoso para la gestión ambiental y con un diseño mediano y largo plazo.

Actualmente y después de realizar una búsqueda, tanto en el portal electrónico de la PROFEPA como en el del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante



referido como INEGI)<sup>148</sup>, no encontramos indicadores que reflejen el desempeño de la Institución encargada de la procuración de justicia ambiental en México, a la luz de los ejercicios de planeación propios de la administración pública federal. Es decir, no se observa mecanismo alguno donde se contrasten los datos de las acciones de inspección y vigilancia realizadas por la PROFEPA, con los objetivos de los planes y programas institucionales en la materia. De lo anterior, resulta necesario reconsiderar la función que tienen las áreas administrativas especializadas en realizar análisis estadístico, con la posibilidad de generar indicadores del comportamiento de la procuración de justicia ambiental en México<sup>149</sup>. Al final del presente documento se adjunta, como Anexo X, un ensayo sobre la conveniencia de elaborar indicadores de este tipo relacionados con la procuración de justicia ambiental en México.

---

<sup>148</sup> El 25 de enero de 1983 se creó, por Decreto Presidencial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). El 16 de abril de 2008, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), el INEGI cambió su personalidad jurídica adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI). El objetivo prioritario del INEGI es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia. Disponible, <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>, consulta 15 de mayo de 2011.

<sup>149</sup> En México, el INEGI, es el organismo encargado de generar la información estadística de la gestión gubernamental de la administración pública; asimismo, tiene la encomienda de estructurarla en razón de una metodología que permita a los interesados el acceso a estos datos. Actualmente, uno de los retos en la generación de estadísticas es contar con información relevante, veraz y oportuna para la toma de decisiones y el seguimiento en la política doméstica y los compromisos internacionales traducidos en obligaciones para la administración pública.

## **Capítulo III.- Otros medios que ponen fin al Procedimiento Administrativo de Inspección y Vigilancia en materia ambiental**

**Sumario:** *III.1.- Convenios de restauración o compensación. III.2.- Conmutación de multas y reconsideración. III.3.- Programa de auditoría ambiental*

En este capítulo se pretende reflexionar, sobre los puntos que consideramos claves para el mejor entendimiento de los convenios administrativos, como un medio que pone fin al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia instrumentado por la PROFEPA. Asimismo, se abordará el tema de la conmutación de multa y la reconsideración de la sanción, como una manera de compensación, permuta, modificación o cambio de la pena impuesta, por la autoridad derivada de un procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental. De forma paralela, se revisarán los alcances que tiene la auditoría ambiental, en su naturaleza eminentemente preventiva, como un instrumento de política ambiental frente a los esquemas tradicionales de comando-control establecidos en la ley. Además, con los datos estadísticos generados por la PROFEPA sobre estos asuntos, se plantea establecer la regularidad con la cual los infractores optan por estos mecanismos alternos, así como, el resultado de la gestión ambiental en el ámbito de la procuración de justicia.

### **III.1.- Convenios de restauración o compensación**

En primer lugar, es necesario establecer las siguientes consideraciones: a).- la naturaleza jurídica de los convenios de restauración o compensación, suscritos entre la PROFEPA y el particular infractor, al que se le sigue un procedimiento administrativo por violaciones a la normatividad ambiental; b).- el marco legal de los convenios de restauración o compensación; c).- las bases jurídicas para la celebración de convenios de restauración o compensación y; d).- el beneficio tangible para el bien jurídico tutelado con la implementación de los convenios de restauración o compensación.

**a) La naturaleza jurídica de los convenios de restauración o compensación suscritos entre la PROFEPA y el particular infractor**

Comenzaremos por desentrañar cuál es la naturaleza jurídica de los convenios celebrados por la PROFEPA y un sujeto infractor enmarcado dentro de un procedimiento de carácter administrativo. Al respecto, el jurista Alfonso Nava Negrete señala que; “el contrato administrativo es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público”<sup>150</sup>. Es decir, no existen contratos administrativos entre particulares<sup>151</sup>. El contrato administrativo es un acuerdo de voluntades entre un ente de la administración pública y el gobernado, esencialmente, pretende satisfacer un interés general sobre cualquier beneficio particular o de grupo. En este contexto, tal parece que estamos frente a un evento con las características propias de un acto administrativo, debido a que, el interés del particular contratante, siempre estará supeditado a satisfacer un interés general. Es decir, el contrato administrativo está investido de una de decisión unilateral<sup>152</sup>.

Algunos autores<sup>153</sup> refieren que el contrato administrativo, por su naturaleza, es un acto jurídico<sup>154</sup> y es administrativo por la presencia de un órgano de la administración pública como una de las partes. En este sentido, dentro del campo del derecho público o del derecho privado, el Estado contrata con los particulares siempre como Estado<sup>155</sup>; más aun, cuando las partes contratantes forman parte de la administración pública, son los principios

---

<sup>150</sup> *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, “Contrato Administrativo”, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 693.

<sup>151</sup> Para el acaso que nos ocupa, y en la clasificación clásica del Derecho, se establece que el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público.

<sup>152</sup> A la luz de la LGEEPA y en la praxis, esta circunstancia adquiere una relevancia tal que; el contenido de los artículos 168 y 169 del mismo ordenamiento, facultan a la PROFEPA para que determine las obligaciones de la parte contratante; asimismo, le otorga facultades para discernir si celebra o no este convenio justificando técnica y jurídicamente su proceder.

<sup>153</sup> *Cfr.* Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, México, 13ª. ed., Ed. Porrúa, 1985, p. 224.

<sup>154</sup> Es decir, la acción o el actuar de quienes, investidos por un mandamiento de ley, influye en la situación jurídica de otro o de otros; de modo tal que, crean, reconoce, modifican, transmite y extinguen, derechos y obligaciones.

<sup>155</sup> *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, “Derecho Administrativo Mexicano”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 580.

del derecho público los que enmarcan la relación jurídica; en este caso, en la práctica administrativa, se prefiere hablar de convenios administrativos<sup>156</sup>.

En este sentido, son actos jurídicos de naturaleza administrativa, los convenios que celebre la PROFEPA y el particular infractor, con el objeto de convenir acciones de restauración o compensación de daños, necesarios para la corrección de las irregularidades observadas durante el desarrollo del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, en beneficio directo del entorno.

### **b).- El marco legal de los convenios de restauración o compensación**

Los convenios celebrados entre la PROFEPA y un particular infractor tienen su fundamento jurídico en el artículo 168 segundo párrafo de la LGEEPA<sup>157</sup>, es un derecho que le asiste al particular infractor. Esta consideración fue conceptualizada por el legislador federal como una forma de concluir el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia<sup>158</sup>. Para la instrumentación y evaluación del convenio de restauración o compensación, el precepto en comento hace el reenvío a los términos del artículo 169 del mismo cuerpo normativo, en razón de las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, así como el plazo que el infractor tendrá para satisfacerlas sin la aplicación de sanciones, a las que se hubiere hecho acreedor, ya que el convenio es previo a la resolución administrativa.

---

<sup>156</sup> De la misma manera, nada impide que las partes contratantes sean la administración pública y los particulares. El derecho público vigente no sujeta a los contratos y los convenios administrativos a objetos específicos separados como se hace en los artículos 1792 y 1793 del Código Civil Federal. *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, “Contrato Administrativo”, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 694.

<sup>157</sup> Con las reformas acaecidas a la LGEEPA, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 2001, el legislador determinó adicionar un segundo párrafo al artículo 168 del citado ordenamiento, que a la letra dice: “Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 169 de esta ley”.

<sup>158</sup> Véase exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la LGEEPA, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de diciembre de 2001. De estas consideraciones resulta obvio que la intención del legislador, estaba encaminada a buscar otra forma de concluir el procedimiento administrativo en materia ambiental, en aras de un beneficio directo del entorno.

Sin embargo, consideramos que la redacción del segundo párrafo del artículo 168 del cuerpo normativo en comento, contiene una laguna jurídica, puesto que no establece si la autoridad debe emitir una resolución administrativa; aun y cuando, previamente, se haya celebrado el convenio con el particular infractor. Tampoco el artículo 169 de la referida ley establece referencia alguna sobre los convenios a los que se hace alusión.

En este orden de ideas, es necesario recurrir a la figura de la supletoriedad<sup>159</sup>, en los términos del artículo 160 de la LGEEPA, por lo que hace al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia. En congruencia con lo anterior, la LFPA es la ley especial por lo que hace al procedimiento administrativo, el artículo 57 de la LFPA prevé los supuestos que ponen fin al procedimiento administrativo. El citado dispositivo, en su fracción IV, prevé el convenio entre las partes como una forma de concluir la controversia motivo del procedimiento.

Junto con lo antes descrito, en ejercicio de las atribuciones que para tal efecto les confiere el artículo 131 fracción XI del RISEMARNAT, las Direcciones Generales con facultades de inspección<sup>160</sup> podrán suscribir convenios de restauración o compensación de daños que den por terminados los procedimientos administrativos, señalando como requisito que la Subprocuraduría Jurídica apruebe el contenido del convenio.

En una aplicación sistemática y armónica de los artículos 168 y 169 de la LGEEPA, 13, fracción XI del RISEMARNAT, y 57 de la LFPA, se encuentra el fundamento jurídico para la celebración de convenios de restauración o compensación entre la autoridad ambiental y el particular infractor de la normatividad ambiental sujeto a un procedimiento de carácter administrativo.

---

<sup>159</sup> Con las reformas a la LGEEPA acaecidas el 13 de diciembre de 1996, el legislador dispuso la adición de dos párrafos al artículo 160 de ésta; el primero, hace referencia a la aplicación supletoria de dos leyes federales, la LFPA y la LFMN.

<sup>160</sup> De acuerdo con el Artículo 131 del RISEMARNAT; las Direcciones Generales de Inspección de Fuentes de Contaminación; de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección y Vigilancia Forestal y de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, tienen facultades para instaurar el procedimiento de inspección y vigilancia, en las materias de su competencia.

**c).- Las bases jurídicas para la celebración de convenios de restauración o compensación.**

Los convenios de restauración o compensación tiene un contenido formal compuesto por una estructura que sigue cualquier acuerdo de voluntades, en el que se expresan: a) el proemio, b) las partes que, en este caso, se conocen como la autoridad ambiental y la persona a la que se le imputa una conducta contraria a la normatividad ambiental, c) el objeto mismo del convenio que consiste, en nuestra opinión, en concluir el procedimiento de inspección y vigilancia; obligándose, la parte infractora, a realizar acciones orientadas a compensar los desequilibrios causados por la conducta ilegal; asimismo, contiene los apartados correspondiente a los antecedentes, declaraciones y clausulas. Este es un aspecto general de los convenios, al que habrá que particularizar los contenidos aplicables a la restauración o compensación en materia ambiental, que hacen posible que la autoridad pueda suscribir, con la persona sujeta a procedimiento, la terminación del mismo.

En este sentido, es un derecho que le asiste a la persona sujeta a procedimiento sancionatorio pedir, a la autoridad, suscribir un convenio de carácter administrativo previsto en el artículo 168 de la LGEEPA, conforme las siguientes condiciones: 1.- la existencia de un procedimiento administrativo en el ámbito de competencia de la autoridad ambiental, 2.- la existencia de violaciones a la normatividad ambiental materia del procedimiento administrativo, 3.- deben suscribirse antes que la autoridad dicte la resolución que pone fin al procedimiento, 4.- la suscripción de éste es a petición del particular interesado, 5.- la instrumentación y evaluación del convenio se llevará a cabo de acuerdo con lo estipulado en el artículo 169 del mismo ordenamiento, en razón de las medidas que deberán llevarse a cabo, para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, así como el plazo que el infractor tendrá para satisfacerlas.

De acuerdo con el requisito establecido en el punto 3, si la suscripción del convenio se realiza antes que la PROFEPA emita la resolución correspondiente, pero después que la autoridad recibió los alegatos, o bien transcurrió el término para presentarlos; dado el caso

que, el particular no cumpla con alguna de las obligaciones estipuladas en el convenio (verbigracia: corrección de irregularidades o deficiencias, cumplimiento de medidas, instrumentación de acciones, informes de las mismas, etcétera), se deberá proceder a su rescisión de conformidad con las penalizaciones que en el mismo instrumento se convengan y; en consecuencia, proseguir con el procedimiento administrativo hasta emitir la resolución respectiva e imponer la sanción correspondiente, sin que opere, en contra de la autoridad, la caducidad.

En este orden de ideas, para evitar el supuesto de la caducidad, y en observancia al principio de seguridad jurídica, la autoridad deberá reponer todo el procedimiento para imponer una medida sancionatoria. Sin duda alguna, este es un esquema garantista que beneficia al particular infractor en cuanto a garantizar su seguridad jurídica, pero corre en detrimento de la Procuraduría considerando que los 20 días que la propia ley señala, de ninguna manera, son suficientes para emitir una resolución en tiempo y forma, cuando se carece de recursos por parte de la PROFEPA.

Lo anterior, nos obliga a tratar el tema de la caducidad dentro del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental, como otra de las particularidades que ameritan un meticuloso estudio. La caducidad opera trascurrido el plazo que tiene la PROFEPA para emitir la resolución correspondiente. En la LGEEPA no se encuentra regulado el tiempo y forma en la que opera el cierre de la instrucción de cada una de las etapas del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, consistentes en: audiencia, pruebas, alegatos y resolución que pone fin al procedimiento.

En virtud de la importancia de este asunto es menester recurrir a la interpretación de la SCJN sobre el tema de la caducidad en los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia instaurados por la PROFEPA. Al respecto, el máximo tribunal del país dictó la tesis jurisprudencial siguiente: CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL PRESUNTO INFRACTOR ES EMPLAZADO

A AQUÉL<sup>161</sup>. La jurisprudencia establece que: el plazo de 30 días para que opere la figura de la caducidad<sup>162</sup> de las facultades de comprobación de la PROFEPA en los procedimientos iniciados oficiosamente, como es el de inspección y vigilancia en materia ambiental, debe computarse a partir de que el interesado es emplazado a éste, teniendo en cuenta todos los plazos establecidos por el legislador para la notificación de los actos procesales previos al dictado de la resolución definitiva, y no atender únicamente al cierre de la instrucción.

---

<sup>161</sup> Véase tesis publicada bajo el siguiente rubro Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXII, Agosto de 2010, Página: 1935, Tesis: I.7o.A. J/56, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa. De la interpretación sistemática de los artículos 160, 167, 167 Bis 3, 167 Bis 4 y 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como 28 y 60, tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, estos últimos aplicables supletoriamente a la legislación primeramente mencionada, se colige que el plazo de treinta días para que opere la caducidad de las facultades de comprobación de la autoridad, en los procedimientos iniciados de oficio, como es el de inspección y vigilancia en materia ambiental, debe computarse a partir de que el interesado es emplazado a éste, es decir, teniendo en cuenta todos los plazos establecidos por el legislador para la notificación de los actos procesales previos al dictado de la resolución definitiva, y no atender únicamente al cierre de la instrucción, ya que tal actuar acarrearía inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de su determinación.

**SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 239/2009. \*\*\*\*\*. 2 de septiembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Landa Báez.

Amparo directo 470/2009. Pemex Exploración y Producción. 3 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Elizabeth Arrañaga Pichardo.

Amparo directo 50/2010. Pemex Exploración y Producción. 6 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García.

Revisión fiscal 1/2010. Director General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en suplencia por ausencia el encargado de esa Dirección. 12 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Juan Daniel Torres Arreola.

Amparo directo 112/2010. Pemex Exploración y Producción. 9 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretaria: Aurora del Carmen Muñoz García.

Notas: Por ejecutoria del 30 de junio de 2010, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 167/2010, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que uno de los criterios en contradicción constituye únicamente la aplicación de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 62/2011, de la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 73/2011 de rubro: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE."

<sup>162</sup> En relación con la aplicación supletoria de la LFPA en lo que hace a la sustanciación del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia instaurado por la PROFEPA. El artículo 60, tercer párrafo, de este cuerpo normativo establece que... [Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.



En seguimiento del tema y después de apuntar lo establecido por el máximo tribunal del país, podemos decir que dentro del procedimiento de inspección y vigilancia instaurado por la PROFEPA, no opera la figura de la caducidad aun y cuando la autoridad exceda el plazo para emitir la resolución<sup>163</sup>, ya que en la práctica encontramos procedimientos administrativos de inspección y vigilancia, en los cuales, la autoridad, no ha dictado la resolución correspondiente a pesar de la demasía en el tiempo transcurrido.

Lo anterior se puede observar, de manera contundente, con el número de resoluciones emitidas dentro del programa de abatimiento al rezago y que se reportan en los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA para el periodo 2007-2010, información que se condensa en el Cuadro II, y se compara contra con el número de resoluciones emitidas para cada uno de los años comprendidos dentro del periodo en estudio, referidas en los Informes Anuales de la misma autoridad ambiental.

**Cuadro II.- numero de resoluciones emitidas en el programa de abatimiento al rezago de la PROFEPA *versus* el número de resoluciones emitidas por año por la misma autoridad**

<b>Número de resoluciones emitidas en el programa de abatimiento al rezago de la PROFEPA <i>versus</i> el número de resoluciones emitidas por año por la misma autoridad</b>				
<b>Año</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Resoluciones emitidas dentro del programa de abatimiento al rezago de la PROFEPA<sup>164</sup></b>	23170	7775	6056	4856
<b>Resoluciones emitidas PROFEPA<sup>165</sup></b>	15687	9801	12986	12192

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

<sup>163</sup> El primer párrafo del artículo 168 de la LGEEPA establece que la autoridad procederá a emitir la resolución correspondiente dentro de los 20 días siguientes una vez recibidos los alegatos o transcurrido el plazo para presentarlos; y la LFPA, en su artículo 60 párrafo tercero, señala que la ... [Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución].

<sup>164</sup> Me parece oportuno mencionar que el rubro correspondiente al “número de resoluciones emitidas dentro del programa de abatimiento al rezago” dentro del Anexo Estadístico del Informe Anual de la PROFEPA correspondiente al año 2010, cambia por el de “resoluciones emitidas de procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a 2010. El caso es que se trata de resoluciones que la PROFEPA emite de un cúmulo de procedimientos rezagados.

<sup>165</sup> Los datos registrados agrupan las resoluciones de la autoridad en materia de: recursos forestales, vida silvestre, áreas naturales protegidas, zona federal marítimo terrestre, impacto ambiental, recursos pesqueros y marinos, y fuentes de jurisdicción federal, véase Anexo IX del presente documento.

En relación con estos datos, el sólo hecho que la autoridad refiera un rezago de tal magnitud y, más aún, emita miles de resoluciones dentro de este programa es una situación que contraviene el principio de seguridad jurídica, de modo que, consideramos pertinente se regule la procedencia de la caducidad dentro de las etapas del procedimiento, a fin de cumplir con el término que la ley conceda a la autoridad para emitir su resolución y ajustarse a lo dispuesto por la SCJN.

**d).- El beneficio tangible para el bien jurídico tutelado con la implementación de los convenios de restauración o compensación.**

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 168 de la LGEEPA, si es un derecho que le asiste al presunto infractor frente a la autoridad que le imputa una acción objetiva, podríamos considerar, por una parte, que se está privilegiando la forma espontánea y voluntaria del particular que solicita convenir, con la autoridad, la realización acciones de restauración y compensación de daños, necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. En particular, esta medida reviste un carácter eminentemente compensatorio, sin llegar a los esquemas correctivos que resultarían de la imposición de sanciones. En este momento del procedimiento, la voluntad es libre y bien intencionada para convenir las acciones, que se estimen pertinentes, propuestas por el presunto infractor y autorizadas y aceptadas por la autoridad ambiental; las cuales, se direccionan estrecha y directamente con el bien jurídico tutelado, a fin de corregir las irregularidades observadas por la autoridad.

Es preciso señalar la conveniencia de celebrar este tipo de acuerdos<sup>166</sup>, debido al beneficio potencial que representa la puntualidad y la inmediatez de las acciones establecidas entre la autoridad y el sujeto infractor. Puesto que, si se emite una resolución que pone fin al procedimiento; ésta puede derivar, incluso, en la clausura del lugar

---

<sup>166</sup> *Cfr.* Carmona Lara, María del Carmen, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancia, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-PROFEPA, 2003, pp. 699-702.

verificado. En este caso, se corre el riesgo de que el daño ambiental persista, además de las implicaciones sociales y laborales que conlleva cerrar una fuente de trabajo. Los mecanismos alternos de solución de conflictos, como los que representan los convenios entre las partes, son necesarios y pueden contribuir en la consecución del objeto de la ley marco en materia ambiental.

Es conveniente mencionar que si la celebración de estos convenios se realiza antes de que la autoridad dicte la resolución que pone fin al procedimiento, se considera que el particular no infringe la ley, por lo tanto, no hay sanción alguna y no es considerado como un infractor de la norma jurídica; ni mucho menos, operaría una sanción posterior aun y cuando fuera la misma conducta desplegada que pudiera considerársele como reincidente. En otras palabras, el particular abandona el “estatus de infractor”; de modo que, no le es aplicable la figura de la reincidencia, con todos los beneficios que ello represente en términos de la propia ley.

En relación a la frecuencia con que los particulares infractores hacen uso de este derecho. En los Anexos Estadísticos que integran los Informes Anuales de la PROFEPA para el periodo 2007-2010, se hace referencia al número de convenios de este tipo suscritos por la autoridad y el particular, solamente para los años, 2009 con un total de 4 y, para el año 2010 únicamente se suscribió un convenio con estas características. Es decir, el uso de este instrumento no es utilizado con la debida atingencia por los particulares en perjuicio de la consecución del objeto de la ley.

Finalmente, es pertinente desentrañar la naturaleza del convenio, en el sentido de considerarlo como un documento que “sustituye” a la resolución; debido a que, en ambos casos, se pone fin al procedimiento administrativo. El Cuadro III, contiene las características, tanto de los convenios de restauración o compensación de daños, como de la resolución, establecidos en los artículos 168 y 169 de la LGEEPA.

### Cuadro III.

#### **Característica de los convenios de restauración o compensación de daños, en contraste con las resoluciones administrativas emitidas por la autoridad, de acuerdo con la LGEEPA**

<b>Convenio para realizar acciones de restauración o compensación de daños</b>	<b>Resolución administrativa que pone fin al procedimiento administrativo</b>
Convenio, de carácter administrativo, en el que se da el acuerdo de voluntades entre la autoridad y el infractor, antes que se dicte la resolución.	Acto de autoridad, de carácter unilateral, que se ejerce en razón del poder del Estado.
Su fundamento jurídico se encuentra en segundo párrafo del artículo 168 de la LGEEPA.	Su fundamento jurídico se encuentra en el primer párrafo del artículo 168 de la LGEEPA
La instrumentación y evaluación del convenio, se llevara de acuerdo con lo establecido en el artículo 169 de la LGEEPA.	
En el clausulado respectivo se acuerdan: a) las acciones a realizar, b) los tiempos para cumplirlas, c) el seguimiento por parte de la autoridad y, d) el monto a desembolsar por parte del infractor.	Establece medidas para corregir las contravenciones a la normatividad, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas. Una vez desahogada la etapa de alegatos, la autoridad cuenta con 20 días para emitir la resolución
Existe un importe o cantidad a desembolsar por parte del infractor, equivalente al “valor” de los daños causados.	No aplica desembolso alguno, a menos que se desprendan inversiones para satisfacer las medidas correctivas decretadas por la autoridad.
El objeto del convenio es compensar o restaurar los daños causados.	El objeto de la resolución, es poner fin al procedimiento administrativo, en vía de acceso a la procuración de la justicia ambiental
No aplica la imposición de sanciones	Impone sanciones a las que se hubiere hecho acreedor el infractor
No aplica la reincidencia.	En casos de posteriores violaciones a la normatividad ambiental, y de acuerdo con la ley, se puede configurar la reincidencia
Concluye con el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia.	Concluye con el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia.

### **III.2.- Conmutación de multas y reconsideración**

#### **Conmutación de multas**

El texto del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA establece el derecho que tiene el infractor para optar en pagar la multa, o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación, o en la protección, preservación del ambiente y los recursos naturales.

Resulta importante señalar que; la opción que tienen, tanto la autoridad como el infractor, de permitir que el segundo elija la “conmutación”<sup>167</sup> de la multa, por el equivalente al monto en dinero del valor de la sanción impuesta, contribuye de manera puntual y paliativa al daño ocasionado por el infractor; es decir, se realiza una inversión directa y en beneficio del medio ambiente y los recursos naturales, afectados por la conducta sancionada, con la modalidad de multa, por la autoridad ambiental. Considerando que esta no se trata de una condonación, sino de un cambio<sup>168</sup>, es una especie de trueque debido a que, en lugar de realizar el pago de la multa a la autoridad hacendaria, el infractor realizará inversiones en beneficio de los sistemas biológicos impactados negativamente.

Ni en la LGEEPA, ni tampoco en algún otro cuerpo normativo de carácter ambiental se hace referencia al término conmutación de multa. Sin embargo, tal parece que el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, establece la mecánica que se sigue para conmutar una cosa por otra; es decir, la multa por acciones e inversiones. En términos prácticos, el infractor al cambiar la multa por acciones e inversiones, está realizando una conmutación, cuyo ejercicio se conoce y se identifica plenamente dentro del procedimiento administrativo por parte de la autoridad ambiental; inclusive, con el uso en la jerga administrativa, del término conmutar por parte de la misma PROFEPA.

El legislador federal, al establecer esta especie conmutación de la multa, como una vía alterna en beneficio del medio ambiente, lo regula de forma insuficiente<sup>169</sup>. Lo cierto es que, el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, contiene una serie de vaguedades y lagunas generando que la autoridad allane el procedimiento con márgenes de discrecionalidad en detrimento de la garantía de seguridad jurídica.

---

<sup>167</sup> De acuerdo con el jurista Fernando Castellanos Tena, el término conmutación de la pena significa que una pena (sanción) impuesta en virtud de una sentencia irrevocable podrá cambiarse por otra, siempre y cuando se cumplan los requisitos que la propia ley señala. *Cfr.* Castellanos Tena, Fernando, “Lineamientos Elementales de Derecho Penal”, México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 330-335.

<sup>168</sup> *Cfr.* Soto Flores, Armando, “La conmutación de multas una opción en beneficio del ambiente”, *Revista Lex suplemento-ecología*, México, 3ª. época, año VIII, abril 2004, p. V.

<sup>169</sup> El contenido del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, no describe procedimiento alguno que enmarque la actuación de la autoridad; por el contrario, la ley concede facultades discrecionales a la autoridad para otorgar o denegar, al particular infractor, la posibilidad de realizar inversiones equivalentes al monto de la multa.

Respecto de la multa, como ya se explicó, tiene su naturaleza de sanción administrativa de carácter pecuniario, dentro de un rango de 20 a 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de imponer la sanción, exponiendo razonadamente el monto total derivado del análisis que se hace de los supuestos previstos en la normatividad ambiental<sup>170</sup>. Sin embargo, el pago de la multa no es garantía de la restitución de las condiciones que guardaba bien jurídico antes de ser impactado, tampoco garantiza que el infractor obedezca la ley y no repita este tipo de conductas.

En la legislación fiscal federal, la multa es considerada como un crédito fiscal<sup>171</sup>; es decir, una vez que el infractor agotó ulterior recurso y la sanción se confirmó, el Estado puede ejecutar la multa, inclusive, a través de Procedimiento Administrativo de Ejecución<sup>172</sup>. El infractor, al conmutar la multa, cambia la naturaleza de ésta por una inversión que hace para realizar acciones en beneficio del ambiente, desvaneciéndose el llamado crédito fiscal, lo cual se deberá notificar a la autoridad hacendaria.

La Ley no prevé cuando la autoridad ambiental tiene que notificar a la autoridad hacendaria el no cobro del crédito fiscal, esta situación ha sido resuelta, por la PROFEPA, liberando al infractor del crédito fiscal, hasta en tanto no cumpla con todas y cada una de las acciones e inversiones establecidas en el programa autorizado por la autoridad; de lo contrario, se tendrá que hacer exigible el cobro del crédito fiscal con sus respectivas actualizaciones, multas y recargos.

---

<sup>170</sup> Véase artículo 173 de la LGEEPA, fracciones I a la V, donde se establece las circunstancias que la autoridad debe considerar al momento de individualizar la pena.

<sup>171</sup> El *Código Fiscal Federal* en su artículo 4 señala: “Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”.

<sup>172</sup> De acuerdo con el *Código Fiscal Federal*; el procedimiento administrativo de ejecución es el medio, del cual disponen las autoridades, para exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley respectiva.

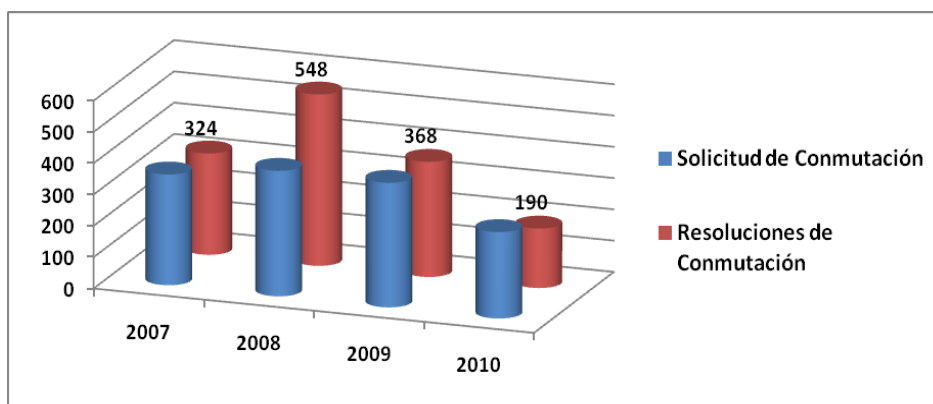
Cabe mencionar que, de acuerdo al artículo 9 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales<sup>173</sup>, cuando una empresa solicite la obtención de un Certificado y cuente con un Plan de Acción, derivado de una Auditoría Ambiental, las erogaciones por concepto de la ejecución del mismo, podrán ser consideradas como inversión equivalente conforme al último párrafo del artículo 173 de la Ley; es decir, se actualizan las supuestos para que proceda la conmutación. Por último, con los datos<sup>174</sup> referentes al número de solicitudes de conmutación presentadas ante la autoridad, y el número de solicitudes resueltas por la PROFEPA dentro del periodo 2007-2010, se elaboró la Tabla VII; asimismo, se desarrolló la gráfica 6 para visualizar el comportamiento de estos valores.

**Tabla VII.- Solicitudes de conmutación y resoluciones de las mismas dentro el periodo 2007-2010**

Solicitudes de Conmutación PROFEPA 2007-2010				
año	2007	2008	2009	2010
<b>Solicitud de Conmutación</b>	354	401	398	276
<b>Resoluciones de Conmutación</b>	324	548	368	190

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

**Gráfica 7.- Solicitudes de conmutación y resoluciones de las mismas dentro el periodo 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010.

<sup>173</sup> El Reglamento de la LGEEPA en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 29 de abril de 2010.

<sup>174</sup> La información señalada se obtuvo de los Anexos Estadístico que adjunta la PROFEPA en sus informes anuales para el periodo 2007-2010

En la gráfica 6 podemos observar que, para el año 2008, el número de solicitudes de conmutación es menor que el número de resoluciones emitidas por la autoridad, lo anterior se puede explicar debido a que en ese ejercicio la PROFEPA emitió el resolutorio de solicitudes presentadas en ejercicios anteriores.

### **Reconsideración de la sanción por parte de la autoridad.**

Cuando se llevan a cabo actividades irregulares que afectan al ambiente, atendidas por la autoridad y ventiladas en un procedimiento de inspección y vigilancia, la imposición de sanciones no es suficiente ni tampoco garantiza el cumplimiento efectivo de la ley; por el contrario, se requiere conjuntar acciones novedosas para que los mecanismos jurídicos coactivos de los esquemas tradicionales de comando-control cumplan su cometido. En materia de conservación, cuidado del medio ambiente y control de la contaminación, es posible utilizar instrumentos que estimulen al sujeto infractor para que se ajuste a los lineamientos establecidos en la ley, y busque subsanar el daño infringido al entorno, a través de la restauración, remediación y la preservación del equilibrio ecológico.

En este sentido, el legislador instituyó la figura de la reconsideración de la sanción a la luz de las siguientes consideraciones: 1.- de nueva cuenta, estamos frente a un infractor que fue oído y vencido en un procedimiento de inspección y vigilancia con todas las de la ley, 2.- la autoridad dictó resolución que pone fin al procedimiento<sup>175</sup>, en la que determinó sancionar al infractor con alguna o algunas de las medidas contenidas en el artículo 171 de la LGEEPA; sin embargo, la PROFEPA, en ejercicio de la facultad conferida en el penúltimo párrafo del artículo 169 de la LGEEPA<sup>176</sup>, puede reconsiderar la imposición de estas medidas sancionatorias, siempre y cuando, el particular infractor, realice en tiempo y forma, las medidas señaladas en la resolución que pone fin al procedimiento.

---

<sup>175</sup> Véase artículo 168 de la LGEEPA.

<sup>176</sup> El penúltimo párrafo de artículo 169 de la LGEEPA, se reformó y las modificaciones se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de diciembre de 1996.



La figura de la reconsideración, establecida en la LGEEPA, se observa a manera de revocación o modificación de la sanción. Como requisito de procedibilidad, el penúltimo párrafo del artículo 169 de la LGEEPA, establece una serie de condicionantes a satisfacer por parte del infractor, algunas impuestas en la resolución, como son las medidas correctivas o de urgente aplicación, y otras inherentes a la calidad del sujeto infractor; verbigracias, no tener el estatus de reincidente<sup>177</sup>. Además, señala que la infracción cometida no ponga en riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro grave a los recursos naturales, o bien, no se trate de casos de contaminación con repercusiones peligrosas para salud humana y los ecosistemas.

A diferencia de la conmutación, la figura de la revocación faculta a PROFEPA para modificar, o en su caso revocar las sanciones impuestas en la resolución que ésta misma autoridad emitió. A este respecto tenemos que la SCJN se pronunció sobre este asunto en la tesis aislada siguiente: **“EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 169 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA AUTORIDAD "PODRÁ" REVOCAR O MODIFICAR LA SANCIÓN IMPUESTA, SE REFIERE A LA AUSENCIA DE OBSTÁCULOS PARA RESOLVER DE ESA MANERA, PERO NO A UNA FACULTAD DISCRECIONAL QUE IMPLIQUE QUE AQUÉLLA INCUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR SU ACTUACIÓN”**<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Para obtener el beneficio de la reconsideración de la sanción, prevista en el penúltimo párrafo de artículo 169 de la LGEEPA, es necesario observar una serie de condicionantes, las cuales se describen en orden de importancia: a).- haber cumplido con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas y hacer el aviso correspondiente a la autoridad, b).- no ser reincidente, c).- que no se trate de alguno de los supuestos contenidos en el artículo 170; es decir, no se trate de infracciones que pongan en riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro grave a los recursos naturales, o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas.

<sup>178</sup> Véase tesis aislada publicada bajo el rubro: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII, Marzo de 2011, Página: 2327, Tesis: IV.2o.A.274 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa..... [Así, de la interpretación del penúltimo párrafo del indicado artículo 169 conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 16 establece el sometimiento de las autoridades al principio de legalidad, que implica que sus actos no quedan sujetos a su voluntad, se colige que el mencionado término "podrá" se refiere a la ausencia de obstáculos para revocar o modificar la sanción impuesta con motivo del aludido procedimiento, pero no a una facultad discrecional que implique que la autoridad incumpla con la obligación de fundar y motivar su actuación, máxime que el deber de resolver la instancia se encuentra inmerso en un procedimiento reglado, que tiende a obtener de aquélla una decisión en el sentido que la ley establece. Considerar lo contrario, sería

Sin embargo, en diversas ocasiones nos encontramos que los funcionarios de la PROFEPA, muchas de las veces por desconocimiento, realizan una interpretación errónea del penúltimo párrafo del artículo 169 del citado ordenamiento arrogándose, en su calidad de autoridad, facultades para otorgar o no esta prerrogativa al particular, teniendo como límite, ante su negativa, fundar y motivar su proceder.

En la estructura de la LGEEPA, no se hace mención a procedimiento alguno para que la autoridad conceda al particular infractor el beneficio de esta figura; únicamente, en la página Web de la PROFEPA<sup>179</sup> se enumeran las formalidades necesarias para solicitar la reconsideración de la multa; asimismo, señala el procedimiento de atención a la solicitud de reconsideración, además, establece los causales de improcedencia y los impedimentos para que la autoridad conceda la reconsideración de la multa.

Como se puede observar, la información que existe en el portal de internet de la PROFEPA, solamente señala la posibilidad para que la autoridad reconsidere la multa, cuando ésta es impuesta como sanción. Con lo anterior, se deja de lado la posibilidad de reconsiderar los otros medios sancionatorios con los que cuenta la autoridad, de acuerdo con el artículo 171 de la LGEEPA. De nueva cuenta, la PROFEPA, en un criterio que carece de sustento, no considera la posibilidad de revocar o modificar la sanción impuesta cuando ésta sea diferente a la multa.

De los anexos Estadísticos contenidos en los Informes Anuales de la PROFEPA para el periodo 2007-2010, específicamente, el rubro justicia ambiental, contiene los datos relativos al número de solicitudes de reconsideración presentados y cuántas de estas fueron resueltas por la autoridad. Con esta información se elaboró la Tabla VIII y la gráfica 7

---

tanto como aceptar que el legislador dotó a la autoridad administrativa del ejercicio de una atribución caprichosa y a su libre arbitrio, lo cual resulta inadmisibles, porque genera incertidumbre jurídica y la afectación sustancial a la garantía de legalidad que asiste al gobernado, no obstante que, conforme a nuestra estructura constitucional, toda facultad se encuentra limitada por el respeto a los derechos fundamentales].

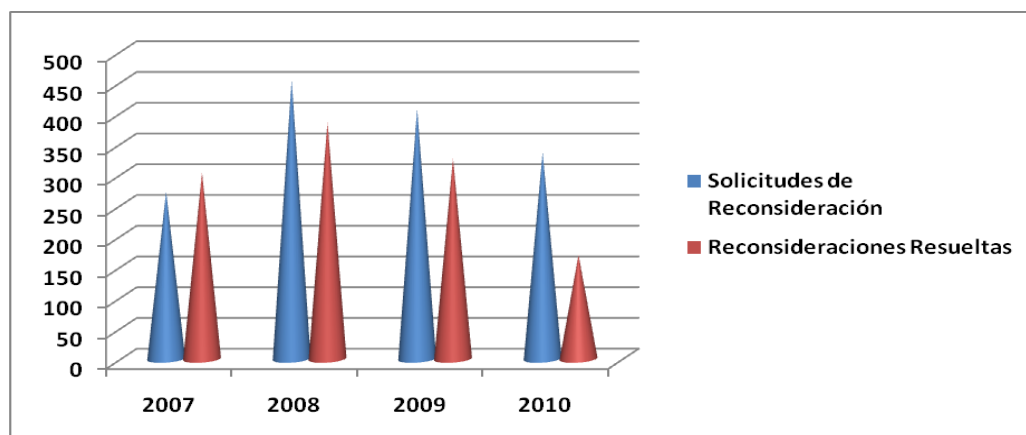
<sup>179</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/552/1/mx/reconsideracion\\_de\\_multa.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/552/1/mx/reconsideracion_de_multa.html), consulta 30 de abril de 2011.

**Tabla VIII.- Número de solicitudes de reconsideración presentadas en contraste con las solicitudes resueltas por la autoridad**

Solicitudes de Reconsideración PROFEPA 2007-2010				
Año	2007	2008	2009	2010
Solicitudes de Reconsideración	272	454	407	336
Reconsideraciones Resueltas	303	385	326	169

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

**Gráfica 8.- Solicitudes de Reconsideración Versus Solicitudes resueltas dentro el periodo 2007-2010**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Tomando en consideración la información de la grafica número 4, contenida en el capítulo II del presente estudio, tenemos que; frente a las 15,687<sup>180</sup> resoluciones emitidas durante 2007, comparadas con las 272 solicitudes de reconsideración presentadas por los infractores; es decir, aproximadamente, por cada 57 resoluciones emitidas se presentó una solicitud de reconsideración de la sanción. Para el año 2008 de un total de 9,801<sup>181</sup> resoluciones emitidas, los particulares infractores realizaron un total de 454 solicitudes de reconsideración, es decir; de cada 21 resoluciones emitidas por la autoridad, se presentó una solicitud de reconsideración por parte de los infractores. Por lo que respecta al año

<sup>180</sup> Datos contenidos en el Anexo Estadístico de los Informes Anuales de la PROFEPA, dentro del periodo 2007-2010.

<sup>181</sup> *Ibíd.*

2009, se presentaron un total de 12,986<sup>182</sup> resoluciones dictadas por la autoridad y se recibieron un total de 407 solicitudes de reconsideración; es decir, por cada 31 resoluciones, la autoridad recibió una solicitud de reconsideración. Por lo que hace al año 2010, de un total de 12,192<sup>183</sup> resoluciones dictadas por la autoridad, se recibieron únicamente 336 solicitudes de reconsideración; esto es, aproximadamente de cada 36 resoluciones el particular infractor presentó una solicitud de reconsideración.

Del análisis detallado anteriormente, se desprende que la figura de la reconsideración no tiene el impacto deseado, mostrando el poco ejercicio por parte del infractor para acogerse a esta figura.

### **III.3.- Programa de auditoría ambiental**

Las acciones de inspección y vigilancia, así como la auditoría ambiental son dos instrumentos de política ambiental que operan en forma complementaria. Mientras que las acciones de inspección constatan el cumplimiento efectivo de la ley, a través de esquemas de comando-control con un enfoque eminentemente correctivo, la auditoría ambiental promueve el cumplimiento voluntario de la misma normatividad ambiental, con un enfoque inductivo; es decir, incita al cumplimiento de la legislación ambiental de manera responsable, complementándose con un esquema de autorregulación, también de carácter voluntario, en el cual los interesados fijan parámetros, inclusive, más estrictos a los establecidos por la norma jurídica<sup>184</sup>. La PROFEPA se vale de la auditoría ambiental, como un mecanismo para que los particulares realicen espontáneamente una evaluación de sus procesos y prácticas en la producción de bienes y servicios.

La auditoría ambiental facilita el cumplimiento de la ley, principalmente para los productores de bienes y servicios sin tener, como una consecuencia, la sanción

---

<sup>182</sup> *Ibidem.*

<sup>183</sup> *Ibidem.*

<sup>184</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, SEMARNAT-PROFEPA, México, Ed. SEMARNAT –PROFEPA, 2007, pp. 367-379.

administrativa por incumplimiento a la normatividad en la materia. Los industriales, al tomar conciencia de que en sus proceso de producción pueden estar infringiendo normas ambientales, deciden voluntariamente inscribirse en el programa de auditoría ambiental que lleva a cabo la PROFEPA, pero este beneficio no podrá obtenerse, si ya se le ha iniciado un procedimiento de inspección y vigilancia para sancionar la inobservancia de las disposiciones legales ambientales; es decir, no es factible buscar la cobertura de la auditoría ambiental para cubrir las irregularidades detectadas en la visita de inspección, de modo que, la auditoría ambiental debe ser previa.

Algunos autores<sup>185</sup> estiman que la capacidad jurídica del poder público para imponer restricciones, principalmente, a la actividad industria ha crecido más que las limitaciones jurídicas que limitan dicha capacidad, esta situación conlleva al sector industrial del país a manifestar que las facultades restrictivas que la legislación ambiental concede a la autoridad son excesivas, y no existen los debidos mecanismos de compensación que los incentive a invertir en tecnologías limpias y mejores prácticas de producción “amigables” con el medio ambiente. En este sentido, y debido a que en la auditoría ambiental la voluntad del particular junto con los criterios de la autoridad determina el alcance proceso, de cierto modo, viene solventar esta circunstancia.

La figura de la auditoría ambiental se encuentra establecida en la LGEEPA<sup>186</sup> como un instrumento de política ambiental, en el que se expresa el establecimiento de políticas públicas, para certificar la planta productiva de la industria de bienes y servicios frente al medio ambiente. La importancia de este mecanismo inductivo radica en que, al ser un acto concertado, puede contribuir a la consecución del objeto de la normatividad en la materia. Sin embargo, para que la autoridad lo certifique como una industria limpia es necesario sujetarse a los lineamientos que para tal efecto determina la propia ley. El objeto de este instrumento es determinar el desempeño ambiental de la organización, con base en los

---

<sup>185</sup> *Cfr.* Gil Corrales, Miguel Ángel, “Crónica ambiental; gestión pública de políticas ambientales en México”, México, Ed. Fondo de Cultura Económico-SEMARNAT-INE, 2007, p. 188.

<sup>186</sup> Véase artículos 38 Bis, 38 Bis- 1 y 38 Bis -2 de la LGEEPA.

requerimientos establecidos en los términos de referencia, y en su caso, las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger al ambiente<sup>187</sup>.

Por otra parte, la auditoría ambiental obedece a las tendencias actuales de la gestión ambiental con estándares internacionales de carácter voluntario. Consiste en un examen metodológico de los procesos de una empresa respecto de la contaminación y el riesgo ambiental, el cumplimiento de la normatividad aplicable, así como de los parámetros internacionales enmarcados por las practicas de “benchmarking ambiental”<sup>188</sup> de la organización, y los esfuerzos ingenieriles desplegados; inclusive, si se establece en los términos de referencia, el alcance de la auditoría puede abarcar sus procesos de autorregulación.

La identificación de posibles incumplimientos y deficiencias, permite a la organización mejorar los procesos que pudiesen estar operando bajo condiciones de riesgo, provocando contaminación o algún otro tipo de impacto adverso hacia el ambiente, a fin de actuar en consecuencia y evitar, por un lado, las medidas correctivas o de urgente aplicación dictadas por la autoridad como resultado de una visita de inspección; por el otro, y a manera de incentivo, la empresa es candidata a recibir un certificado que avale su desempeño en términos medioambientales por parte de la autoridad, con los beneficios que este documento representa en términos de imagen de la compañía en el mercado.

Las erogaciones que este proceso origine a la empresa en cuestión, podrán ser consideradas como inversiones<sup>189</sup>, en términos del último párrafo del artículo 173 de la

---

<sup>187</sup> Véase artículo 2 del Reglamento de la LGEEPA en materia de autorregulación y auditorías ambientales, publicado en *Diario Oficial de la Federación* con fecha 29 de abril de 2010.

<sup>188</sup> El benchmarking es un marco donde se examinan los indicadores y mejores prácticas para determinar el área en que se puede mejorar la actuación de la empresa. A pesar de que la mayoría de las iniciativas de benchmarking conciernen a temas de financiación y gestión, el “benchmarking ambiental” está convirtiéndose en un elemento clave en la gestión ambiental de las compañías. Es una herramienta para analizar las prácticas relacionadas con el medio ambiente y los indicadores que llevan a una actuación ambiental mejor; a la vez, fortalecen su actuación económica. En otras palabras, el benchmarking ayuda a las empresas a conseguir una buena actuación ambiental a través del aprendizaje de las empresas “best-in-class”. Disponible, <http://www.ecosmes.net/cm/navContents?!=ES&navID=envBenchmarkingIntro&subNavID=1&pagID=1&flag=1>, consulta 20 de mayo de 2011.

<sup>189</sup> Es factible realizar estas inversiones en términos del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, lo anterior de acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 29 de abril de 2010.

LGEEPA, siempre y cuando la empresa solicitante cuente con un plan de acción derivado de una auditoría ambiental; en otras palabras, someterse de manera espontánea a una auditoría autoridad, posibilita el que la industria obtenga una “tregua” u oportunidad de armonizar su actividad con el cuidado del medio ambiente, sin que tenga como resultado sanción alguna. No obstante, un certificado de industria limpia no significa que la autoridad ambiental, en cualquier momento, pueda realizar una visita de inspección para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental.

Con esta metodología de evaluación la autoridad verifica el cumplimiento de la legislación en las siguientes materias: a). aire y ruido, b). agua, c). suelo y subsuelo, d). residuos, e). energía, f). recursos naturales, g). vida silvestre, h). recursos forestales, i). riesgo ambiental, j). gestión ambiental, y k). emergencias ambientales<sup>190</sup>.

La Subprocuraduría de Auditoría Ambiental<sup>191</sup>, es el área de la PROFEPA que instrumenta y promueve el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, (en adelante referido como PNAA). Esta política pública promueve el apoyo, estímulo y reconocimiento para todas las organizaciones, ya sean empresas, instituciones públicas o privadas, municipios, parques industriales, etcétera, que de manera voluntaria se someten a un esquema de revisión, y convienen con la autoridad la ejecución de planes de acción que les permita corregir deficiencias, mejorar su desempeño ambiental, así como disminuir sus impactos y riesgo en los ecosistemas. En este sentido, la naturaleza de la auditoría ambiental es eminentemente preventiva y responde a lo establecido en la LGEEPA, por lo que hace a la capacidad de la autoridad, para reconocer y estimular los esfuerzos individuales y voluntarios que coadyuven al desarrollo armónico y sustentable del país.

---

<sup>190</sup> Véase artículo 8. Fracción II del Reglamento de la LGEEPA en materia de Autorregulación y Auditorías ambientales.

<sup>191</sup> La Subprocuraduría de Auditoría ambiental es una dependencia de la PROFEPA con sus funciones previamente establecidas en el RISEMARNAT.

## **Objeto del Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA)**

El PNAA tiene por objeto promover la adopción e implantación de medidas de prevención, reducción y mitigación de riesgos e impactos ambientales, en las actividades humanas que, por su naturaleza, modifican el medio ambiente<sup>192</sup>. Igualmente, pretende influir en la sociedad para que, mediante la identificación de "sellos de desempeño ambiental", ésta apoye la mejora continua ambiental y se consolide la implementación de prácticas de "benchmarking ambiental" en los procesos productivos las organizaciones, el conocimiento y valoración de estos distintivos en lo productos constituye una estrategia de marketing para la compañía, que reditúa en un mejor posicionamiento de sus bienes y servicios en la preferencia de consumidor.

Asimismo, los certificados y el derecho a usar los sellos que amparan el desempeño ambiental de la empresa, están diseñados para ofrecer un valor agregado a las organizaciones y actividades, en los mercados nacionales e internacionales. Se pretende, pues, promover verdaderos mecanismos de penetración y prestigio, además de constituir prueba fehaciente de cumplimiento de la normatividad ambiental. Las empresas inscritas en el PNAA pueden obtener un certificado en las siguientes modalidades: a). Industria Limpia, b). Cumplimiento Ambiental, c). Calidad Ambiental Turística o, d). Reconocimiento de Excelencia Ambiental.

A todas luces, la implementación de la auditoría ambiental es un mecanismo que contribuye al cumplimiento de la legislación ambiental, en beneficio del ambiente, convirtiendo a las empresas que asumen este compromiso en industrias más competitivas que, amén de constatar el cumplimiento de los requerimientos ambientales de observancia obligatoria, tiene, como valor agregado, la posibilidad de un reconocimiento formal de su desempeño ambiental, lo que se logra por medio de la certificación otorgada por la PROFEPA conforme al PNAA establecido en la ley.

---

<sup>192</sup> Disponible, [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/43/1/mx/auditoria\\_ambiental.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/43/1/mx/auditoria_ambiental.html), consulta 1º de mayo de 2011.



Otro factor que contribuye a la transparencia de este instrumento de política ambiental es la calidad de auditores ambientales. Las auditorías ambientales son realizadas por unidades acreditadas por la Entidad Mexicana de Acreditación con la aprobación de la PROFEPA, esta situación permite la participación de un Comité Técnico de Acreditamiento de Auditores Ambientales. Este órgano colegiado se establece para evaluar la acreditación de las unidades de verificación en términos de la LFMN, en el cual participará la PROFEPA.

Es pertinente puntualizar que una organización no podrá acogerse a los beneficios del PNAA, si está sujeta a un procedimiento de inspección y vigilancia; pero concluido éste, el infractor podrá optar por alguno de los medios a manera de compensación, permuta, modificación o cambio de la pena impuesta por la autoridad.

En los Informes Anuales de la PROFEPA, específicamente en los Anexos Estadísticos de este documento, la autoridad informa los datos relacionados con los mecanismos voluntarios de cumplimiento de la legislación ambiental. Con el número de empresas registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, se elaboró la Tabla IX, así como la gráfica 8.

**Tabla IX.- Empresa registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental en los años comprendidos entre 2007 y 2010**

<b>Empresa Registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental</b>				
<b>Año</b>	2007	2008	2009	2010
<b>Empresa Registradas</b>	1175	902	735	660

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

**Gráfica 9.- empresa Registradas en el Programa Nacional de Auditoría Ambiental de la PROFEPA durante el periodo 2007-2011**



Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

En la representación gráfica se observa un decremento en las empresas registradas en el Programa, esto puede entenderse debido a las contingencias de esta especie de “recesión” en la economía nacional, derivada las eventualidades económicas internacionales ocurridas durante el año 2008 y el impacto que esto representó en los mercados de bienes y servicios nacionales e internacionales, lo que generó un decrecimiento en el Producto Interno Bruto de los países, con el consecuente impacto en la empresas.

## **Capítulo IV.- Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en materia Ambiental.**

**Sumario: IV.1.- Autonomía de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. IV.2.- Constitución de Tribunales Ambientales. IV.3.- Responsabilidad por daño ambiental. IV.4.- Instrumentos Económicos Versus Potestad Sancionadora de la Autoridad Ambiental.**

En este capítulo se realizarán algunas reflexiones sobre la factibilidad de otorgar autonomía a la PROFEPA, tomando como base las propuestas que han sido ventiladas por diversos actores y sectores de la sociedad, del mismo modo se comentará el nivel de autonomía del órgano propuesto, su naturaleza jurídica y las consecuencias de hecho y de derecho para la procuración de justicia en materia ambiental en México. Igualmente, en este apartado se vierten algunas consideraciones sobre la conveniencia de constituir tribunales ambientales como una instancia jurisdiccional con la capacidad para pronunciar sentencias que efectivamente administren la justicia ambiental en México. Discutir sobre la autonomía de la PROFEPA y la constitución de tribunales ambientales, amerita un análisis sobre la disciplina jurídica y el bien jurídico que tutela, de modo que; para cumplir su encomienda, requiere de Instituciones “*ad hoc*” que procuren e impartan justicia en relación con su objeto de estudio<sup>193</sup>. Junto con lo anterior se asientan algunas consideraciones sobre la responsabilidad por daño ambiental. Asimismo, se revisa el apartado correspondiente a los instrumentos económicos contenidos en la LGEEPA, en contraste con la potestad sancionadora de la autoridad.

Como punto de partida, iniciaremos este apartado con algunas reflexiones sobre la autonomía del derecho ambiental. Ésta rama jurídica se encuentra íntimamente relacionada con el desarrollo de la legislación ambiental<sup>194</sup>, y las posiciones respecto de la independencia de esta rama del derecho respecto de otras. Estos enfoques van desde la

---

<sup>193</sup> De acuerdo con Brañes Ballesteros, Raúl, el objeto de estudio del Derecho Ambiental es la legislación ambiental, *Cfr.* Brañes, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, México, Ed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económico, 2ª. ed., 2000. p. 47.

<sup>194</sup> Ídem.

negación de la existencia del derecho ambiental como disciplina jurídica autónoma, pasando por las afirmaciones que se hacen sobre su posible configuración como una disciplina de esa naturaleza, hasta la aceptación de su existencia como una disciplina jurídica autónoma.

En relación con la autonomía de derecho ambiental, la doctrina menciona algunas características a considerar para determinar si una disciplina jurídica tiene vida propia o es accesoria a otra rama del derecho, estas particularidades son: a) autonomía legislativa, b) autonomía científica, c) autonomía didáctica con todo el acervo bibliográfico que representa, y c) autonomía jurisdiccional<sup>195</sup>.

#### **a) Autonomía Legislativa.**

A partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el orden jurídico mexicano cuenta con un cúmulo de ordenamientos que versan sobre temas medioambientales en el ámbito de los tres niveles de gobierno. Con la promulgación, en 1988 de la LGEEPA y sus reglamentos en diversas materias, inició una verdadera avalancha de leyes para regular estos temas<sup>196</sup>. Por lo que hace a las Entidades Federativas que constituyen la República mexicana, las 31 Constituciones de los Estados Federados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, regulan la participación de los Congresos locales y la Asamblea del Distrito Federal, facultándolos para promulgar leyes en la materia<sup>197</sup>.

Por lo que hace a los Municipios, la emisión de circulares, bandos de policía y demás disposiciones formuladas por la autoridad municipal, tiene como base el artículo 115

---

<sup>195</sup> Cfr. Dávalos, José, “Derecho Individual del Trabajo”, México, Ed. Porrúa, 15ª. ed., p. 29.

<sup>196</sup> En el ámbito federal, se emitieron lo siguientes ordenamientos: *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su reglamento*, *Ley General de Vida Silvestre y su reglamento*, *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento*, *Ley de Aguas Nacionales y su reglamento*, *Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados y su reglamento*; además, la *Ley de Pesca y Acuicultura Sustentable y su reglamento*. Asimismo, el orden jurídico mexicano cuenta con la NOM como un ordenamiento técnico-jurídico especializado y de aplicación puntual. En el país, existen aproximadamente un centenar de estos mandamientos y corresponde a la SEMARNAT, a través de la PROFEPA, vigilar su cumplimiento.

<sup>197</sup> Con este fundamento, se emitieron las leyes ambientales de las 32 Entidades Federativas; de la misma manera, los Estados y el Distrito Federal establecen normas técnico-jurídicas de aplicación local, sobre todo para regular actividades potencialmente riesgosas que no sean competencia de la federación.

de la Constitución, este precepto establece las facultades<sup>198</sup> de los Municipios en el tema; asimismo, la LGEEPA distribuye competencias entre los tres orden de gobierno en materia ambiental, asignando al Municipio la competencia respectiva en consonancia con lo dispuesto por nuestra norma fundamental<sup>199</sup>.

En suma, en el país existen más de 2600 ordenamientos que versan sobre el cuidado del medio ambiente, este ejercicio legislativo es una de las características para considerar autónoma a esta rama jurídica.

## **b) Autonomía Científica.**

A pesar del abundante bagaje jurídico en México, fue hasta el año de 1992 cuando se crearon las primeras dependencias ex profeso encargadas de velar el cumplimiento efectivo de la ley, en orden de aparición, la PROFEPA y el Instituto Nacional de Ecología (en adelante referido como INE)<sup>200</sup> fueron las primeras dependencias especializadas en temas ambientales como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social. El INE, desde su concepción, es la instancia gubernamental encargada de generar el conocimiento científico en materia de medio ambiente en el país. Estos organismos fueron la base para que durante el sexenio de Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se instituyera la

---

<sup>198</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución, son funciones del Municipio, entre otras: el suministro, administración y manejo del agua potable; drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; la administración y manejo de mercados y centrales de abasto; el buen uso de panteones; la reglamentación del rastro en la municipalidad; el mantenimiento y equipamiento de calles, parques y jardines. En este orden de ideas, México se constituye por 2455 Municipios (anuario INEGI 2007); es decir, por lo menos existen en el país 2455 documentos de jurisdicción municipal que señalan derechos y obligaciones en la materia, y la responsabilidad de verificar su cumplimiento recae en las Unidades Administrativas creadas por el Ayuntamiento.

<sup>199</sup> Véase el artículo 8 de la LGEEPA, donde se establecen la competencia del Municipio en materia ambiental. Asimismo, para atender los asuntos relacionados con el medio ambiente, cada uno de los Ayuntamientos conforma Unidades Administrativas Especializadas con la encomienda de hacer cumplir la reglamentación ambiental.

<sup>200</sup> El Decreto Presidencial por el que se crean la PROFEPA y el INE, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 del junio de 1992. El INE tiene como misión; generar, integrar y difundir conocimiento e información a través de investigación científica aplicada y el fortalecimiento de capacidades, para apoyar la formulación de política ambiental y la toma de decisiones que promuevan el desarrollo sustentable, y como visión pretende ser un Instituto que impulsa y guía la agenda de investigación ambiental aplicada en México y aporta significativamente a ésta, en respuesta a las necesidades emanadas de la política sectorial del medio ambiente, contribuyendo efectivamente al desarrollo sustentable del país. Disponible: <http://www.ine.gob.mx/acerca/mision>, consulta 11 de mayo 2011.

SEMARNAP, como una Secretaría del gobierno central encargada del despacho de los asuntos relacionados con el patrimonio natural de México.

Actualmente, la cabeza de sector en materia ambiental es la SEMARNAT, y para el despacho de los asuntos propios de la dependencia cuenta con los órganos desconcentrados siguientes: Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Comisión Nacionales de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), INE, PROFEPA. Asimismo, cuenta con dos órganos descentralizados: la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

### **c) Autonomía Didáctica.**

Contar con autonomía didáctica es otro de los factores enumerados por la doctrina para determinar la independencia de una disciplina jurídica. En este sentido, la Máxima casa de estudios del país contempla dentro de sus planes de estudio de la Facultad de Derecho, a nivel posgrado, la Especialidad en Derecho Ambiental<sup>201</sup>. Esta propuesta fue precedida de toda una labor de académicos y autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante referida como UNAM) quienes participaron en la planeación y estructuración de los programas de estudio, con su correspondiente bibliografía básica y complementaria. Por lo tanto, la Especialidad en Derecho Ambiental, por cierto área en la cual se encuentra adscrito el presente trabajo, contribuye a consolidar esta rama jurídica como una disciplina autónoma.

Es conveniente mencionar que diversas áreas académicas de la UNAM ofrecen diplomados y cursos sobre estos asuntos, independientemente de los programas de educación superior relacionados con tópicos jurídicos medioambientales que se imparten en las diversas instituciones de educación superior al interior del país.

---

<sup>201</sup> Disponible: <http://www.derecho.unam.mx/posgrado/especialidad/mapas/Amb.pdf>, consulta 11 de mayo de 2011.

#### **d) Autonomía Jurisdiccional**

Por lo que respecta a una jurisdicción especializada que pronuncie sentencia sobre el fondo de los litigios que involucren contenidos ambientales, en México no se cuenta con tribunales especializados en materia ambiental. Actualmente, se puede decir que el acceso a la justicia ambiental en México solamente se ventila en vía administrativa; es decir, todavía se encuentra en el ámbito del Ejecutivo Federal. En este sentido, estimamos que la presencia del Poder Judicial es fundamental para salvaguardar el derecho consagrado en el párrafo 4° del artículo Cuarto de la Constitución.

En resumidas cuentas, contextualizar la polémica entre quienes son partidarios de la autonomía del derecho ambiental y quienes niegan la independencia a esta disciplina, sería una labor titánica y no es materia de este trabajo; sin embargo, no nos exime de tener que entrar en ella. Esta discusión es importante porque la duda sobre la existencia del Derecho Ambiental como una disciplina jurídica autónoma, en gran medida, se debe a la inexistencia de tribunales especializados en la materia.

En síntesis, contar con un tribunal especializado, con la capacidad de pronunciarse sobre el fondo de un asunto con características medioambientales; sin lugar a duda, contribuye de manera importante a consolidar la autonomía del Derecho Ambiental.

#### **IV.1.- Autonomía de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**

A manera de preámbulo diremos que; la creación de la PROFEPA obedeció principalmente a los siguientes factores: 1.- la necesidad que representaba para el gobierno mexicano contar con un órgano especializado en cuestiones ambientales, ante la inminente firma del Tratado Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (en adelante referido como TLCAN), toda vez que el TLCAN señala una serie de responsabilidades de carácter ambiental<sup>202</sup> para los Estados parte, y la exigencia de las contrapartes mexicanas,

---

<sup>202</sup> Disponible: <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx>, consulta 2 de mayo de 2011.

para que nuestro país tuviese instituciones gubernamentales que se encargaran de vigilar el cumplimiento de la ley en materia ambiental. 2.- las explosiones acaecidas el 22 de abril de 1992 en la ciudad de Guadalajara Jalisco<sup>203</sup> como resultado de la acumulación de gas en el sistema de drenaje de aquella zona, donde, por desgracia, se lamentaron pérdidas de vidas humanas, además de los daños materiales a la infraestructura urbana del Sector Reforma de la capital tapatía.

La PROFEPA se instituyó mediante Decreto Presidencial publicado en el DOF de fecha 4 de junio de 1992 como un órgano desconcentrado<sup>204</sup>; primero, de la SEDESOL y, a partir de 1994, como un órgano desconcentrado de la SEMARNAP y, posteriormente, de la actual SEMARNAT.

De acuerdo con su naturaleza jurídica, resulta oportuno reflexionar sobre lo que representa, en términos jurídicos, un organismo con esas características. Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados pero con una fisonomía propia que los distingue<sup>205</sup>, la Procuraduría actúa con gran independencia, dicta por sí resoluciones que afectan los intereses legales de los particulares; en algunos casos, manejan importantes recursos públicos. Su comportamiento en general es de un organismo autónomo, sin serlo. Empero, su dependencia presupuestal, patrimonial o administrativa de la SEMARNAT, hace que esta supuesta autonomía únicamente se constata a nivel técnico; en otras palabras, su independencia es sólo aparente y confinada a temas eminentemente técnicos. Resulta evidente que la SEMARNAT es el órgano del gobierno central, facultada por la ley para garantizar su cumplimiento y tiene en la PROFEPA su brazo técnico-operativo.

Ahora bien, la PROFEPA cuenta con autonomía técnica y operativa con base en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante referida

---

<sup>203</sup> Disponible: <http://es.scribd.com/doc/3480780/explosiones-Guadalajara>, consulta 2 de mayo 2011.

<sup>204</sup> De acuerdo con el jurista Alfonso Nava Negrete, la figura de la desconcentración corresponde a: “la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencia propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país”. *Cfr.* Nava Negrete, Alfonso, “Derecho administrativo mexicano”, op. cit., pp. 278.

<sup>205</sup> *Ibidem*.



como LOAPF)<sup>206</sup>. Además, el legislador federal le confirió facultades para el control y atención de las demandas ciudadanas<sup>207</sup>. Sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 118 del RISEMARNAT. Desde su creación, la Procuraduría fue dotada de una estructura técnico-administrativa capaz de soportar el ritmo de operación institucional. Como una consecuencia de la dinámica del entorno, y las modificaciones a la LGEEPA, el andamiaje jurídico-administrativo de la PROFEPA se ha visto enriquecido con una mejor estructura orgánica; asimismo, sus facultades se han incrementado paralelamente a los instrumentos jurídicos de los que puede echar mano. Lo anterior, es motivo suficiente para afirmar que la Procuraduría, además de procurar justicia ambiental, se ha constituido como un órgano de control de la legalidad en materia ambiental en México.

En este sentido, hablar de autonomía la PROFEPA implica revisar la manera en que este órgano realiza su encomienda fundada en el marco jurídico actual, y determinar si el grado de autonomía que la propia ley le otorga es suficiente o, por el contrario, necesita una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones y; en este caso, dilucidar cuál es el nivel de independencia que requiere para mejorar su desempeño. Es decir, la Procuraduría es una institución con un carácter eminentemente operativo derivado de las funciones enunciadas en la propia ley; de modo que, su autonomía tiene una relación directa con su eficiencia en el desempeño de su encomienda y la eficacia con la cuál cumple su cometido.

Junto con lo anterior, es de vital importancia considerar si contamos con una política legislativa para la protección ambiental congruente con la realidad política, social y económica del país; es decir, si nuestro derecho vigente no presenta conflictos de competencias entre las instituciones encargadas de velar el cumplimiento de la normatividad ambiental, considerando el mosaico socioeconómico nacional enmarado dentro del contexto político actual. La coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo para el diseño, la revisión y la modificación del orden jurídico nacional es un requisito

---

<sup>206</sup> La LOAPF en su artículo 17 establece lo siguiente: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

<sup>207</sup> *Cfr.* Brañes, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, op. cit., p. 152.

indispensable para el funcionamiento eficaz y eficiente de la gestión ambiental. La implementación del modelo de gestión establecido en la ley; *el que hacer*, sólo puede verificarse en la práctica si los supuestos regulados responden a las necesidades de regulación, *el cómo hacerlo*<sup>208</sup>.

En este contexto, durante 2001, con la transferencia de las atribuciones pesqueras y acuícolas de la SEMARNAT a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante referida como SAGARPA)<sup>209</sup>, se generó una división en la actuación de la autoridad, en lo concerniente a las acciones de inspección y vigilancia de las especies cuyo hábitat es el agua<sup>210</sup>, restringiendo el margen de actuación de la PROFEPA, correlativamente con las atribuciones que asumió la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (en adelante referida como CNAP)<sup>211</sup>. Esta situación se precisa con la emisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (en adelante referida como LGPAS) en la que sólo participa la PROFEPA en las materias de las especies cuyo medio de vida es el agua y que se encuentran bajo algún esquema de protección.

---

<sup>208</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006., SEMARNAT-PROFEPA, México, 2007, pp. 367-379.

<sup>209</sup> La transferencia de estas funciones se dio de acuerdo con las modificaciones a la LOAPF, publicadas en el *Diario oficial de la Federación* de fecha 30 de noviembre de 2000. Posteriormente, a través de Decreto Presidencia publicado en el *Diario oficial de la Federación* de fecha 5 de junio de 2001, se crea la CNAP, como un órgano desconcentrado de la SAGARPA, con la encomienda de atender las funciones inherentes a la actividad pesquera en el país.

<sup>210</sup> De acuerdo con el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, editado por la SEMARNAT-PROFEPA con la transferencia de las atribuciones pesqueras y acuícolas de la SEMARNAT a la SAGARPA, y con la publicación en el *Diario oficial de la Federación* de la LGPAS donde se establece que la SAGARPA, a través de la CNAP, en coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno y los sectores sociales involucrados formulará, operará y evaluará el Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el combate a la pesca ilegal, y enfrentarla con diversas acciones. Estos cambios institucionales representan un conflicto entre la CNAP y la PROFEPA, debido a que fragmentan la actuación de las autoridades responsables de la inspección y vigilancia, debido a que si los recursos pesqueros están en estatus de riesgo o bajo alguna categoría señalada en la NOM- 059-SEMARNAT-2001, las especies están reguladas por la *Ley General de Vida Silvestre*, y las acciones de inspección y vigilancia son implementadas por la SEMARNAT a través de la PROFEPA; en cambio, si se consideran recursos pesqueros las acciones de inspección y vigilancia corren a cargo de la SAGARPA y son implementadas por la CNAP.

<sup>211</sup> El artículo segundo del Decreto Presidencia por medio del cual se instituye la CNAP, determina que; éste es un organismo público desconcentrado de la SAGARPA y tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: [...] fracción IX Proponer y ejecutar la política general de inspección y vigilancia en materia acuícola, de pesca comercial y deportiva, con la participación que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Igualmente, se puede apreciar el límite que se hace la Ley de Aguas Nacionales (en adelante referida como LAN) respecto a la materia de inspección y vigilancia de las aguas nacionales, donde estas actividades son competencia de la Comisión Nacional del Agua (en adelante referida como CONAGUA)<sup>212</sup>

Tanto la CNAP como la CONAGUA, tienen facultades normativas y de gestión, por lo que emiten permisos, autorizaciones, concesiones y al mismo tiempo realizan la función de vigilar del cumplimiento de estas disposiciones, conformando un círculo vicioso. Esta problemática se rompe con la actuación de la PROFEPA, por lo que hace a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, ya que ésta es una autoridad distinta de la instancia normativa.

Lo anterior, es motivo para que algunos sectores de la sociedad expresen la conveniencia de fortalecer a la PROFEPA dotándola de: autonomía, infraestructura, recursos y atribuciones, impulsando reformas al marco jurídico mexicano. Las voces reformistas demandan “plena autonomía” para la PROFEPA, con la cual se pretende que dicha autoridad tome los retos que presenta, actualmente, la protección del medio ambiente y la prevención y control de la contaminación<sup>213</sup>. Este pronunciamiento esgrime como principal argumento el que Procuraduría no puede actuar como “juez y parte” en los casos en los que el infractor pudiera ser algún ente del mismo gobierno federal. La demanda es tal que se pudiera pensar que la Procuraduría tuviera facultades jurisdiccionales<sup>214</sup>; es decir, descalifican o desconocen las facultades del Poder Judicial para revisar la legalidad de los actos de la PROFEPA.

Otras manifestaciones de cambio plantean que; el titular de la Procuraduría ambiental sea ratificado por el Senado, con la consecuente modificación al artículo 76 y 89 de la Constitución, que señalan la ratificación, por parte del Senado de la República, de los

---

<sup>212</sup> Una de las limitaciones más importantes del procedimiento administrativo implementado por la PROFEPA, lo constituye el hecho de que en materia del recurso agua no es competente para realizar la verificación de la normatividad aplicable. *Cfr.* Azuela de la Cueva, Antonio, “Visionarios y Pragmáticos”, op. cit., p. 355.

<sup>213</sup> Véase artículo 1° de la LGEEPA, en relación con el objeto mismo de este cuerpo normativo.

<sup>214</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, SEMARNAT-PROFEPA, México, Ed. SEMARNAT-PROFEPA, 2007, p. 376.

nombramientos que haga el Titular del Ejecutivo Federal, en este caso del Procurador Federal de Protección al Ambiente; asimismo, conlleva otro cambio en al RISEMARNAT. Sin embargo, con estos cambios no se tiene la certeza de que la ley ambiental se cumpla y con ello se logre una mejor gestión pública en materia de conservación del patrimonio natural del país y el control y combate a la contaminación ambiental, ni tampoco garantizan el fortalecimiento institucional de la Procuraduría. En otras palabras, no tenemos la certeza absoluta que la ratificación del Senado de la Republica incida en la eficiencia y eficacia en el cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental.

Por otro lado, desde el año 2000 los programas de verificación industrial implementados por la PROFEPA, bajo el esquema jurídico actual, han provocado un proceso de regulación masiva principalmente de las industrias federales; de modo que, al efectuar el mismo nivel de esfuerzo de inspección por parte de la autoridad resulta en el hallazgo de un menor número de incumplimientos normativos por parte de los inspeccionados<sup>215</sup>; es decir, el número de procedimientos de inspección y vigilancia instaurados por la Procuraduría, es inversamente proporcional al número de acciones de vigilancia realizadas. Lo anterior, coincide con la incorporación al marco normativo en materia ambiental de mecanismos voluntarios, de autorregulación y de instrumentos económicos y de mercado que pueden contribuir al cumplimiento del objeto de la ley.

Ahora bien, si lo que se busca es un fortalecimiento real de la institución y que estas mejoras se reflejen en el desempeño de la PROFEPA, por lo que hace a la ejecución de acciones de inspección y vigilancia de la aplicación y cumplimiento de la ley, deberíamos pensar respecto de los siguientes rubros:

1.- una política criminal ambiental sobre la prevención de infracciones y delitos ambientales.

---

<sup>215</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, SEMARNAT-PROFEPA, México, Ed. SEMARNAT-PROFEPA, 2007, p. 372.

2.- asumir acciones tácticas de “inteligencia policial” con la finalidad de establecer con toda precisión los operativos para verificar, de manera eficaz y eficiente, la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental;

3.- realizar las modificaciones para que el personal de la PROFEPA, comisionado en labores de inspección y vigilancia, tenga la debida formación como “policía ambiental”, con las consecuencias legales y administrativas, las prerrogativas salariales y el impacto social que esto representa; asimismo, se exploró la posibilidad para que estos flamantes “policías ambientales” porten armas de fuego y tengan la capacidad de respuesta ante la, cada vez más pujante, escalada de la delincuencia organizada en la comisión de delitos e infracciones ambientales; principalmente, en materia forestal y de tráfico de especies de flora y fauna (al respecto véase Anexo II del presente documento).

La conformación de estos cuerpos policiales de respuesta táctica, con el equipamiento<sup>216</sup> necesario y suficiente en armas, vehículos, embarcaciones, helicópteros, equipo de comunicación, apoyo informático de inteligencia, etcétera, redundará en verdaderos “cuerpos de elite”, con la representación de la fuerza del Estado durante las acciones de inspección y vigilancia a nivel regional y nacional. Inclusive, para realizar operativos en zonas críticas<sup>217</sup>, estas unidades pueden ser encabezadas por el Representante Social Federal; o bien por el Subdelegado jurídico de las delegaciones estatales de la PROFEPA o, en su caso, el funcionario público del sector central con la capacidad legal para ello. Lo anterior, amén de los convenios que la autoridad establezca con la Procuraduría General de la República (en adelante referida como PGR), la Secretaría de Seguridad Pública Federal (en adelante referida como SSP), Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante referida como SEDENA), o la Secretaría de Marina (en adelante referida como SEMAR). Así como una coordinación global entre instancia tanto nacionales como internacionales encargadas del combate al crimen organizado.

---

<sup>216</sup> El avituallamiento de estos cuerpos policiales, podría realizarse con los decomisos de armas, vehículos y equipo de comunicación que el Estado mexicano ha realizado a los grupos de la delincuencia organizada. Esta manera de utilizar los recursos que, de manera ilícita, han generado las organizaciones criminales, sería una forma de canalizar estos dividendos a la sociedad, y hacer extensiva la extinción de dominio, en favor del Estado, de los bienes obtenidos por la delincuencia organizada.

<sup>217</sup> En el documento Programa Nacional de Justicia Ambiental 2001-2006, la PROFEPA tiene identificados más de 9 zonas críticas con temas de ingobernabilidad por diversos factores.

En este orden de ideas, el desempeño de la PROFEPA, por lo que hace a sus funciones de “policía ambiental”, es un indicador que puede revelar la necesidad de modificar la naturaleza jurídica de este órgano y en consecuencia el marco legal que sustenta su accionar institucional. Encontrar un indicador<sup>218</sup> o, un conjunto de indicadores ponderados, que nos reflejen el Índice de Procuración de Justicia Ambiental en México, nos permitirá establecer, en términos reales, el desempeño de la institución encargada de la procuración de justicia en el país (véase Anexo X del presente documento). De lo contrario, nos parece que no existe razón ni elementos para discernir sobre el tema.

En este momento, es claro que el orden jurídico en materia ambiental en México ha venido creciendo en calidad y cantidad, independientemente de algunas divergencias que se pueden solventar mediante la aplicación de mecanismos concurrentes de las instituciones involucradas. Sin dejar de lado estas contrariedades, nos parece que existe un acervo legal en materia ambiental, lo suficientemente claro, donde la relación entre la SEMARNAT y la PROFEPA se encuentra bien definida; de modo que, si en consecuencia de una resolución que pone fin a un procedimiento de inspección y vigilancia instaurado por el órgano de control de la legalidad, se desprende la necesidad de cancelar, revocar o modificar una licencia, autorización o permiso, nos parece que la ley es clara en ese sentido y la PROFEPA podrá emitir un resolutivo solicitando a la SEMARNAT lo conducente; es decir, este órgano desconcentrado tiene la capacidad para verificar lo establecido en la propia ley, además de exigir al particular el cumplimiento de los términos en los que este permiso, licencia o autorización fue concedido.

Por nuestra parte, consideramos que, al menos en el corto plazo, una propuesta factible de mejora en la actuación de la PROFEPA, debería incluir la manera de encarar los retos que, de manera cotidiana, enfrenta el personal de la Procuraduría durante el ejercicio de su función. En la práctica, se ha demostrado que el problema del debilitamiento

---

<sup>218</sup> A ciencia cierta, lo más cercano a una definición oficial a cerca del término “indicador emana” de la Oficina de las Naciones Unidas, las cuales los describen como: “Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo (...) productos y alcanzando objetivos”. Disponible: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf), consulta 11 de abril de 2011.

institucional de la PROFEPA, no es otro sino la falta de presupuesto y el reducido número de inspectores que garanticen el cumplimiento de la legislación ambiental. Avituallar con los recursos materiales y financieros suficientes, así como robustecer la plantilla de inspectores de la PROFEPA, sobre todo en las delegaciones que este organismo tiene en las Entidades Federativas, sin duda alguna redundará en el mejor desempeño de su encargo.

Junto con lo anterior, la capacidad operativa de la PROFEPA podrá mejorar en la medida que se le dote de una nueva naturaleza jurídica en la que se conforme un órgano de gobierno colegiado, consejos de participación ciudadana, la incorporación de especialistas, investigadores, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Asimismo, un punto medular que puede contribuir a mejorar el desempeño de la Procuraduría, consiste en disminuir las presiones locales que influyen en la designación de los delegados de la PROFEPA en las Entidades Federativas. Lo anterior es factible si se considera instituir el servicio civil de carrera y la capacitación continua de los delegados estatales y quienes asuman la toma de decisiones cuenten con perfil profesional de abogado con la experiencia suficiente en esta materia. Inclusive, con una política medioambiental de mediano y largo plazo, es posible pensar en conformar cuadros, al más alto nivel de la PROFEPA, en la toma de decisiones en la instrumentación de la política ambiental, sin la volatilidad que representan los cambios sexenales propios de la democracia mexicana.

Finalmente, nos parece que resulta más urgente garantizar el acceso a la justicia ambiental en el ámbito jurisdiccional, y de esta manera proporcionar el acceso efectivo a la resolución de conflictos, lo que se traduce en una resolución emitida por un órgano jurisdiccional donde se ventile el fondo del asunto; lo anterior, sin dejar de lado el fortalecimiento de los mecanismos para que la PROFEPA realice, con mayor eficacia y eficiencia su encomienda, y no se descalifique su accionar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante referido como TFJFA).

El hecho de que la administración mantenga las funciones de “policía ambiental” no es obstáculo para que se establezcan mecanismos para ampliar la participación de los tribunales de justicia en la aplicación de la ley ambiental. Esto es, en la procuración y

administración de justicia ambiental, el esfuerzo del Estado supone otorgar al particular los medios necesarios para acceder a una justicia ambiental con tribunales especializados en la materia. La aplicación de la normatividad ambiental no puede ni debe circunscribirse al ámbito administrativo, potestativo del Poder Ejecutivo.

#### **IV.2.- Constitución de Tribunales Ambientales**

Uno de los retos más importantes para el Estado mexicano en temas de justicia ambiental es el correspondiente a la impartición de justicia, en la que se garantice a toda persona el acceso a tribunales. La creación de tribunales especializados en materia ambiental concede el derecho de excitar a la autoridad jurisdiccional, en los caso de conflictos jurídicos de naturaleza medioambiental, con la posibilidad de alcanzar una solución pronta y expedita sobre el fondo de la *litis* expresada en una sentencia emitida por un órgano especializado en la materia.

Empezaremos por la referencia que el Dr. Brañes hace en la sección 307 de su obra “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, al tenor de lo siguiente: “*Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la división de poderes determinada, careces de constitución*” y, la reflexión que sobre esta hacen los revolucionarios franceses consignada en documento: Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>219</sup>, relacionada con la existencia de los mecanismos para que los estos Derechos puedan hacerse exigibles.

Asimismo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, dada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo durante junio de 1992, establece en la parte final del Principio 10 que;.... “*Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos*

---

<sup>219</sup> Cfr. Brañes, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, op. cit., p. 694.



judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”<sup>220</sup>.

En México, el derecho a un medio ambiente, ha venido evolucionando en el texto constitucional. En el texto del artículo 27, el constituyente del 17 consagraba ya el principio de conservación de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, hasta la reforma de 1999, que incorporó el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar<sup>221</sup>.

Al ser esta una garantía del orden constitucional, se requiere que la misma Carta magna prevea los medios e instrumentos para salvaguardar este derecho. En este sentido, las recientes reformas<sup>222</sup> a la Constitución Federal en materia de Derecho Humanos sientan un precedente que busca resolver el problema de accesos a la justicia ambiental.

Lo que le sigue a esta reforma constitucional consiste en modificar la Ley de Amparo, reglamentar el párrafo 4º del artículo 4o constitucional en lo referente al acceso de toda persona a un medio adecuado y, dar luz verde a la iniciativa de ley que regula la responsabilidad civil de los actos que causen daño o deterioro ambiental. Con este entramado jurídico se motiva la necesidad de crear tribunales especializados que conozcan de la materia ambiental, tarea que constituye un reto para el poder judicial, sobre todo si consideramos las prioridades del país y las condiciones socioeconómicas de México.

La justicia ambiental, es el medio a través del cual se pretende garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. En este momento, la justicia ambiental en México se procura a través del procedimiento de inspección y vigilancia instaurado por la PROFEPA, así como el seguimiento al programa “denuncia popular” también encomendado a este órgano desconcentrado. Es decir, tenemos

---

<sup>220</sup> Véase de Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Río de Janeiro., Brasil, junio de 1992. El subrayado en nuestro. Disponible: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>, consulta 22 de mayo 2011.

<sup>221</sup> La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de junio de 1999.

<sup>222</sup> La reforma constitucional en materia de los Derechos Humanos, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 6 de junio de 2011.

una justicia ambiental eminentemente administrativa; asimismo, cuando se accede al TFJFA en busca de la impartición de justicia ambiental este ejercicio “jurisdiccional” se encuentra en terrenos del Ejecutivo Federal.

En este tenor, se advierte el doble papel que desarrolla en Ejecutivo Federal. Por una parte la SEMARNAT a través de la PROFEPA<sup>223</sup>, encargada de la procuración de justicia ambiental; y por otra, la función de “juzgador” desarrollada por el TFJFA para administrar la justicia ambiental sin cuadros especializados en la materia.

Como quedo de manifiesto, en el país existen avances importantes en la apertura de vías de acceso a la justicia que redundan en la eficacia de la legislación ambiental. Hasta ahora, los avances en la procuración de justicia se reducen al ámbito administrativo, en los que se reconocen intereses colectivos y difusos para el acceso a la justicia ambiental frente al TFJFA.

En un estado de Derecho, la aplicación administrativa de la normatividad ambiental no resuelve ni podría resolver las cuestiones de aplicación de la ley propios de los tribunales civiles y penales; más aún, la apropiada aplicación administrativa de la legislación ambiental debe sujetarse a una concienzuda revisión judicial. El acceso a los instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de los derechos ambientales, y la resolución justa y expedita de las controversias suscitadas por los daños ambientales, es una de las principales demandas sociales que no han sido atendidas por el Estado<sup>224</sup>.

Entrar en el tema de la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente adecuado no es tarea fácil y requiere la conjunción de factores diversos interrelacionados e

---

<sup>223</sup> El artículo 118 del RISEMARNAT establece la organización, funciones y facultades de la PROFEPA, sus funciones consisten, entre otras, en asesorar a la ciudadanía en lo relativo a la protección y defensa del ambiente, admitir denuncias, hacer las investigaciones derivadas de éstas, así como investigar de forma oficiosa las infracciones a la normatividad ambiental. Asimismo, previa calificación de la denuncia interpuesta y la valoración de pruebas que los interesados aporten, así como las diligencias que efectúe la PROFEPA para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia, recoja los elementos suficientes para emitir una resolución derivada de ese procedimiento administrativo e impongan las medidas técnicas correctivas y de seguridad correspondientes, así como sanciones económicas o clausura, decomisos e inclusive arrestos administrativos.

<sup>224</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, op. cit., pp. 367-379.

interdependientes. El derecho a la información, a la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia ambiental se perfilan como instrumentos imprescindibles para el pleno ejercicio de este derecho. Las reglas clásicas que rigen los procesos judiciales no dan cabida a los procedimientos especiales de los conflictos ambientales, debido a que éstos involucran circunstancia inéditas verbigracia: a) la tutela de intereses colectivos y difusos, b) la legitimación activa para acceder a la justicia por distintas vías, c) sistemas de prueba especiales y d) sistemas de reparación de daño adecuados<sup>225</sup>.

Si bien, del trabajo desarrollado por la PROFEPA se desprenden importantes avances en el ámbito de la procuración de justicia en el sede administrativa, también se requiere de una mayor contundencia en el ámbito jurisdiccional, toda vez que los principios<sup>226</sup>, características<sup>227</sup> y elementos propios del derecho ambiental, requieren de jueces y magistrados con un bagaje técnico-jurídico capaz de pronunciarse sobre cuestiones de medio ambiente. Lo anterior, en razón de que el derecho ambiental utiliza principios y términos técnicos y científicos con un alto grado de especialización, necesarios para dictaminar un asunto de tales características.

El Poder Judicial, con toda su capacidad institucional, atento a las acciones de procuración de justicia del ejecutivo, se encarga de instaurar los procesos penales que las instancias ministeriales ponen a su disposición. Asimismo, hacen énfasis respecto de reforzar a la autoridad administrativa con mejores instrumentos legales para contribuir con una mayor eficacia de los actos de autoridad y, de esta manera, subsanar los vicios generados por la inobservancia de las formalidades esencia del procedimiento.

---

<sup>225</sup> *Ibíd.*

<sup>226</sup> De acuerdo a la característica de universalidad del Derecho Ambiental, y con lo establecido por Dr. Cesar Nava Escudero, en su trabajo denominado: "Principios Fundamentales del Derecho Internacional Ambiental" se pueden enumerar los principios del Derecho Ambiental de la siguiente manera: 1. Soberanía sobre los recursos naturales; 2. Cooperación internacional para la protección ambiental; 3. Prevención; 4. Precaución; 5. Responsabilidad y reparación de daño ambiental; 6. "Quien contamina paga"; 7. Equidad intergeneracional; 8. Equidad intrageneracional; 9. Subsidiariedad; 10. Responsabilidades comunes pero diferenciadas; 11. Resolución de controversias pacíficas; 12. Evaluación de impacto ambiental. *Cfr.* Nava Escudero, Cesar, "Estudios Ambientales", México, Ed. IJ-UNAM, 2009, pp. 125-149

<sup>227</sup> La doctrina jurídica señala como características propias del de Derecho Ambiental la siguientes: universalidad, humanista, dinámico, ético, preventivo, nacional e internacional, multidisciplinario.

Por otro lado, el país enfrenta un grave problema de inseguridad, las políticas públicas del Ejecutivo Federal están enfocadas en los asuntos de seguridad nacional, la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de personas y armas, amén del reacomodo en las organizaciones criminales, son asuntos prioritarios para el Estado. Ante los embates del gobierno federal contra las actividades delictivas cometidas por miembros de la delincuencia organizada, estas organizaciones han diversificado su horizonte de acción, incursionado en la tala clandestina, el tráfico ilegal de flora y fauna y de especias acuáticas, así como el movimiento trasfronterizo ilegal de sustancias peligrosas, entre otras expresiones de esta problemática.

Ante tal contingencia, y en atención a la coyuntura que se presenta en el país, un primer paso en la justiciabilidad ambiental podría darse si se amplía la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario (en adelante referido como TSA) para que conozca sobre conflictos ambientales, dada la vinculación que existe entre el acceso a la justicia agraria y ambiental<sup>228</sup> y a la luz de las siguientes consideraciones:

1.- El orden jurídico mexicano, en el ámbito federal, cuenta con poco más de 100 ordenamientos en materia ambiental<sup>229</sup>, lo cual sin lugar a dudas es un avance de gran envergadura. Sin embargo, no existe instancia jurisdiccional con el nivel de especialización y con la capacidad jurídica que, después de un proceso ajustado a derecho, emita una resolución, apegada a los principios de seguridad jurídica y legalidad, que proporcione certeza a los afectados.

2.- La correspondencia que existe entre el derecho agrario y el ambiental se debe a que ambos buscan regular la protección, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales; es decir, el Derecho Agrario en lo general, regula la tenencia, explotación y aprovechamiento de la tierra agrícola, agropecuaria, forestal; y por su parte, el Derecho

---

<sup>228</sup> Disponible: [http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA\\_TribunalesAgrarios/rev33.pdf](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_TribunalesAgrarios/rev33.pdf), consulta 5 de mayo de 2011.

<sup>229</sup> A partir de la Constitución, el país cuenta con una Ley marco, leyes generales, leyes especiales y cerca de 100 Normas Oficiales Mexicanas.

Ambiental regula o induce un uso ambientalmente adecuado de la tierra y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

3.- La relevancia de la propuesta amerita indagar si existe alguna resolución de la SCJN al respecto. En este sentido, existe una tesis aislada, emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en la que se consideró que los Tribunales Unitarios Agrarios tienen competencia para conocer y resolver un juicio de nulidad instaurado en contra de un permiso de aprovechamiento forestal, emitido por la entonces SEMARNAP, en atención a que; con el mismo, se pueden alterar, modificar o extinguir derechos agrarios. La tesis en que se emitieron estos lineamientos fue publicada bajo el rubro: **“TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTA”**.<sup>230</sup>. Los razonamientos que los miembros de la SCJN esgrimieron en la

---

<sup>230</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XI, Mayo de 2000; Página: 985; Tesis: XXV.1 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativo. Aun cuando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, no sea esencialmente y desde el punto de vista formal una autoridad de naturaleza agraria, lo cierto es que si se reclama de ella la emisión de un permiso de aprovechamiento forestal, debe ser considerada así en el aspecto material, toda vez que con su actuar puede alterar, modificar o extinguir derechos agrarios, cuando se expida sobre la base de un derecho posesorio o un título de propiedad, cuyos linderos puedan incurrir en un traslape o invasión de los consignados en el título de un colindante y ser así la pauta para explotar recursos forestales situados en un terreno distinto al del beneficiario de la autorización; evento en el cual, es posible afirmar que se satisfacen los supuestos del artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que establece el juicio de nulidad para combatir tales actos de autoridad, máxime que la resolución del caso previamente abordará los aspectos de propiedad o posesión que las partes planteen como apoyo para delimitar sus linderos. Esto obedece a que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionó los párrafos segundo y tercero, que busca proteger los derechos de los hombres del campo y, de esta manera, proporcionarles seguridad jurídica respecto de la tenencia de la tierra a los núcleos ejidales y comunales, sus integrantes y a los propietarios rurales que no rebasen los límites de la pequeña propiedad. Para tal efecto, se otorgó carácter federal a la jurisdicción agraria, y para la administración de justicia, la ley instituyó tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción. De ello es fácil obtener que la impartición de justicia que asumen los tribunales especializados, no excluye aquellos casos como el que se trata, ni se agota únicamente en los asuntos de límites y tenencia ejidal o comunal, sino que abarca, en general, a la administración de justicia agraria, que incluye, entre otros aspectos, el control de la legalidad de los actos de autoridades formal o materialmente agrarias, a través del juicio de nulidad. Por tanto, la función jurisdiccional se extiende a toda la cuestión agraria, con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica en el campo mexicano, lo que constituye la gran intención de la reforma constitucional, estableciendo la potestad común a cargo de tribunales especializados, distintos de los del Poder Judicial de la Federación, para dirimir los conflictos respectivos. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. Amparo en revisión 73/99. Ejido Santa Lucía. 25 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Sánchez Jiménez. Secretario: Luis Hannibal Pescador Cano.

ejecutoria de referencia, ponen de manifiesto cómo la aplicación de las disposiciones en materia de aprovechamiento de los recursos naturales pueden repercutir, directa o indirectamente, en los derechos individuales o colectivos agrarios.

4.- La posibilidad de ampliar formalmente la competencia, de los tribunales agrarios se encuentra plenamente justificada; no obstante, para poder hacerla eficaz es indispensable una reforma constitucional a la fracción XIX del artículo 27, que contemple la impartición de justicia agro-ambiental para que los tribunales agrarios se consoliden como órganos encargados de impartir justicia agro-ambiental. Asimismo, resulta indispensable las reformas a la legislación agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (en adelante referida como LOTA) con la finalidad de establecer la aplicación de las disposiciones de la LGEEPA así como de las disposiciones inherentes a la legislación ambiental y desarrollar, de manera específica, la competencia de los Tribunales Agrarios, Superior y Unitarios, para conocer y resolver las controversias en primera instancia y en revisión, que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes de protección al ambiente que afecten los derechos agrarios de ejidatarios o comuneros en lo individual o núcleo de población ejidal o comunal y propietario de tierras rurales, así como de las suscitadas en áreas naturales protegidas<sup>231</sup>.

5.- Como quedó asentado, los conflictos que se suscitan como consecuencia del proceso de contaminación o degradación del medio ambiente, los cuales son ventilados en los procedimientos instaurados por la PROFEPA, a la postre, buscan solución a través de los recursos administrativos contemplados en la LGEEPA y LFPA, o bien, mediante el procedimiento vía contenciosa-administrativa ante la competencia del TFJFA, lo que significa mayores dificultades para que los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios reciban una pronta y expedita administración de justicia, además del hecho de que esos procedimientos se tramitan sin contemplar la vinculación, con el sentido social, que es inherente al Derecho Procesal Agrario.

---

<sup>231</sup> Disponible: [http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA\\_TribunalesAgrarios/rev33.pdf](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_TribunalesAgrarios/rev33.pdf), consulta 5 de mayo de 2011.

Ahora bien, hablar de una jurisdicción ambiental, entendida como una instancia especializada de impartición de justicia ambiental, misma que deberá conocer de: 1.- los aspectos propios de constitucionalidad de las normas ambientales, así como de problemas de legalidad relacionados con su aplicación, incluyendo actos de autoridad y de particulares que pudieran vulnerar el derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico, en sus diversas expresiones y modalidades. 2.- los conflictos de competencia que puedan presentarse entre las diversas autoridades u organismos que tengan atribuciones en la materia que nos ocupa.

La jurisdicción ambiental, sustituiría a los tradicionales juicios contenciosos administrativos y de amparo promovidos contra actos de las autoridades ambientales, que afecten a los gobernados que realicen alguna conducta que no se apegue al marco jurídico aplicable en materia ambiental. Los juicios en materia ambiental, tendrían que extraerse, necesariamente, de la esfera competencial de los tribunales contencioso administrativo y de la jurisdicción de amparo y, quedarían bajo el conocimiento de los jueces ambientales.

En resumen, los tribunales y jueces ambientales podrían conocer lo relacionado con dos tipos de juicios: 1.- los promovidos contra actos u omisiones de autoridades federales, locales o municipales, sea por considerarlos violatorios del derecho al medio ambiente o, bien por estimarlos inválidos al afectar los derechos fundamentales de los gobernados 2.- los relativos a actos de particulares que realizan actividades que deben sujetarse a un acto permisivo de cualquier órgano del Estado, por estimarlos violatorios del derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico reconocido en la normatividad ambiental, así como contra particulares que, sin ubicarse en el supuesto anterior, realicen actividades que causen o puedan causar daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico y, de esta manera, afectar a terceros.

A manera de conclusión y ante los avatares de la democracia mexicana, los tribunales agrarios, con su estructura administrativa y con los cambios propuestos, pueden constituirse en una primera respuesta a la necesidad de forma cuadros especializados en temas ambientales, desde un equilibrio de fuerzas en el que se tiene los tres elementos de

un proceso que lo forman: El actor, el demandado y un juez imparcial, aun cuando el tribunal agrario formalmente tenga una naturaleza administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal, pero de *facto* ejerce una junción jurisdiccional.

### **IV.3.- Responsabilidad por daño ambiental**

Otro de los temas pendientes dentro de la procuración e impartición de justicia ambiental, es el referente a la responsabilidad de los actos que causen daño o deterioro ambiental. Este asunto tiene como marco de referencia el compromiso internacional que se establece en el Principio 10 de la declaración de Río, la disposición final de esta directriz hace alusión a la obligación de los Estados parte de esta declaratoria, a proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños <sup>232</sup>. En otras palabras, los Estados se obligan a destinar las vías acceso para que los afectados reclamen la reparación del daño cuando sufran una afectación derivada de un evento de tipo ambiental ocasionado por un particular.

En diversos foros internacionales existe un consenso, cada vez mayor, por parte de los países que exige regular domésticamente la reparación de daños y perjuicios relacionados con eventualidades de carácter ambiental. Estos acuerdos han dado como resultado las declaraciones de principios sobre justicia ambiental impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante referida como ONU), como las de Johannesburgo, México y Buenos Aires, mismas que fueron suscritas por magistrados, jueces, fiscales y expertos de un gran número de países del orbe. En estos documentos resalta la necesidad apremiante de establecer acciones civiles para la prevención y

---

<sup>232</sup> La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en su Principio 10 establece que: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. Disponible: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>, consulta 22 de mayo de 2011.



reparación de los daños ambientales, así como esquemas de responsabilidad eficaces, basados en una cuantificación y cualificación real de los daños ambientales causados<sup>233</sup>.

Sin embargo, estimamos que la responsabilidad por daño ambiental debe ir más allá de la responsabilidad patrimonial e incluir esquemas para la reparación o compensación por los bienes y servicios ambientales degradados y no únicamente por los recursos impactados. En otras palabras, por medio de las *institutas* del Derecho Civil, se busca que el infractor asuma las consecuencias de sus acciones y los daños causados, tanto al entorno como a los particulares “directamente afectados”, más allá de un simple régimen patrimonialista.

Algunos autores, consideran pertinente la vía civil para reclamar la reparación del daño como un instrumento de política ambiental de carácter económico. Argumentan que es un método para internalizar *ex post* y, en el caso específico los costos ambientales; inclusive, manifiestan que es un método disuasivo y por tanto de carácter preventivo que puede tener alcances generales<sup>234</sup>.

Como quedó de manifiesto en el apartado anterior, el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, consagrado en el artículo 4o párrafo 4° de la Constitución, carece de los medios procesales para hacerlo efectivo. Sin embargo, el primer párrafo del artículo 203 de la LGEEPA señala, entre otras cosas que; independientemente de las sanciones penales o administrativas, que el asunto amerite, 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>235</sup>.

---

<sup>233</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, op. cit., pp. 367-379.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

<sup>235</sup> El artículo 203 del la LGEEPA fue otro de los preceptos que se modificaron y sus adecuaciones se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de diciembre de 1996, quedando como sigue: “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”. Además se establece que: “El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente”.

Más aun, el artículo 204 del mismo cuerpo normativo establece que; si derivado de las infracciones ambientales se hubieren ocasionado daños o perjuicios, los interesados podrán solicitar a la autoridad la elaboración de un dictamen técnico al respecto, mismo que tendrá valor de prueba en caso de ser exhibido en juicio. El texto de los preceptos en comento, nos remite al campo del Derecho Civil, para dirimir las controversias de las conductas dañinas al entorno y en detrimento de los intereses personales o colectivos. Es decir, se trata de las consecuencias civiles que configuran la responsabilidad civil que comúnmente se denomina “responsabilidad extracontractual”<sup>236</sup>.

En este orden de ideas, la justicia ambiental en el ámbito civil representa el desarrollo de acciones que van más allá de la esfera administrativa. A través de las figuras jurídicas propias de esta rama del derecho, se intenta que los autores del daño asuman las consecuencias de su conducta y realicen acciones para evitar mayores impactos al entorno y; en la medida de lo posible, restituyan cualitativa y cuantitativamente, las condiciones del ambiente antes de ser impactado. En suma, a través del Derecho Civil, se busca la recomposición del ambiente o la indemnización por daños y perjuicios<sup>237</sup>.

La complejidad que entrañan los litigios derivados de los daños y perjuicios ocasionados por contingencias ambientales, conlleva la afectación no sólo de las personas individualmente consideradas y sus bienes, sino a colectividades determinadas; incluso, a la sociedad en su conjunto como titular del patrimonio medioambiental. Es decir, se trata de daños que, por impactar el medio ambiente, de manera inherente involucra la tutela de intereses colectivos y difusos<sup>238</sup>. Sin embargo, la justicia civil es una de las alternativas que más posibilidades ofrece para la prevención del daño ambiental y en el caso de que este se haya consumado, para que cese a la brevedad posible y se restablezcan las condiciones anteriores a su ocurrencia.

---

<sup>236</sup> Cfr. Brañes, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, op. cit., p. 279.

<sup>237</sup> Martínez, Isabel, “El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, durante la década de 1990”, op. cit., p. 9.

<sup>238</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, op. cit., pp. 367-379.

Lo anterior, marca una diferencia importante con la regulación del daño desde la óptica del Derecho Civil, cuyas normas, concebidas para la protección de intereses individuales son las que se aplican en estos casos. Este es uno de los principales problemas de ventilar asuntos de carácter ambiental en tribunales, en este caso civiles, debido a que la visión patrimonialista de éstos no contempla la afectación de intereses que mas allá de la persona como tal, quedando fuera de lugar el daño a un conjunto determinado o indeterminado de personas<sup>239</sup>. Toda vez que; para que se configure la responsabilidad, esta lógica previene como requisito de procedibilidad, la relación de causalidad precisa entre el daño y el hecho causante<sup>240</sup>.

A través de estos razonamientos, y la lógica que impera en nuestros tribunales civiles, puede representar un obstáculo al acceso a la justicia en materia ambiental. El sistema clásico de acciones civiles y sus reglas sobre la legitimación para accionar, en la práctica, han contribuido a fomentar la impunidad de los grandes depredadores del medio ambiente<sup>241</sup>.

La reparación del daño requiere, además de la vía civil, establecer sus propias reglas administrativas que se estructuren en un ordenamiento específico, sobre el cual se ha debatido ampliamente, en congresos, encuentros y foros de abogados ambientalistas, de estas reuniones se han obtenido un intercambio de experiencias y conocimientos en la materia. La autoridad ha recogido las conclusiones de estos eventos la iniciativa del proyecto de ley de responsabilidad de los actos que causen daño o deterioro ambiental.

---

<sup>239</sup> *Ibíd.*

<sup>240</sup> Por ejemplo, esta relación es imposible de establecer cuando se trata de contaminación a la atmosfera, debido a que se trata de la acción concurrente de una pluralidad de agentes cuya identificación y participación en la generación del daño causado no se puede determinar. Dado el caso se podría pensar que hasta los productores de los combustibles de cualquier naturaleza tiene responsabilidad en el mal uso o en el abuso de estos por parte de los particulares

<sup>241</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, op. cit., pp. 367-379.

#### **VI.4.- Los instrumentos económicos *versus* potestad sancionadora de la autoridad ambiental.**

A manera de preámbulo, se presentan algunas reflexiones sobre el papel de los instrumentos económicos y la gestión ambiental. De acuerdo con Brañes Ballesteros, la gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tiene por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales<sup>242</sup>. El Estado mexicano está obligado a diseñar e implementar los instrumentos de gestión del entorno.

La norma jurídica es un instrumento fundamental en estas labores, en virtud de que el orden jurídico mexicano se basa principalmente en mandamientos de los denominados “comando-control”. La gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de las acciones materiales que tienen ese propósito<sup>243</sup>. Es decir, a través de la política ambiental se materializa el objeto de la gestión ambiental, debido a que la política ambiental se conforma por una serie de acciones y procedimientos puntuales encaminados, entre otras cosas, al ordenamiento del entorno.

En este contexto, y en consonancia con la jurista María del Carmen Carmona Lara, quien cita las palabras de Don Guillermo J. Cano para hacer referencia a lo siguiente: ...“*no todos los problemas ambientales tiene su origen en la ecología. Es decir, los temas ambientales tiene su origen en la ecología y algo más*”, y parafraseándolo, no todos los temas ambientales pueden resolverse con la norma jurídica, tienen un origen multicausal; es decir, se resuelven con el derecho y algo más<sup>244</sup> ....

---

<sup>242</sup> Brañes, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, op. cit., p. 117.

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> *Cfr.* Carmona Lara, María del Carmen, “Bases para el Conocimiento Integrado de Derecho Ambiental”, México, PROFEPA-UNAM, 2006, p. 93.

Abundando a lo anterior, los temas ambientales; por su naturaleza dinámica, por los bienes colectivos que tutela y los intereses difusos que involucra, por la cantidad de actores directamente implicados, por la dimensión espacio-tiempo en la que se desarrollan los procesos ecológicos, por la visión sistémica que entraña y por los impactos económicos, sociales y sanitarios que representan, precisan para su solución, de la norma jurídica y mucho más. Estos mecanismos deben consolidarse en la gestión ambiental por parte del Estado, expresados como instrumentos de política ambiental.

Ahora bien, la potestad sancionadora de la administración pública o lo que algunos autores llaman *enforcement* en materia ambiental, no necesariamente es lo más benéfico para el ambiente y sus formas de protección. La regulación y normatividad ambiental funcionan en tanto se cumplen, castigan y aplican las sanciones previstas en caso de ir en contra de ellas<sup>245</sup>. Esta reacción sancionatoria ante la problemática ecológica de los sistemas de economía liberal, se basa fundamentalmente en la imposición de correctivos a los agentes contaminantes, a través de una amplia gama de medidas administrativas<sup>246</sup>, las cuales han sido rebasadas por una economía basada en: *dejar hacer dejar pasar* o bien, una economía cuya ideología se base en una posición parecida, donde se concibe a los recursos naturales meramente como un insumo a los sistemas de producción. Adjudicar valor económico a los recursos naturales, sea como insumo a la cadena de productos y servicios o bien, a manera de sanción por el incumplimiento de la normatividad, constituye una visión patrimonialista de la problemática ambiental. La complejidad del tema que se aborda amerita incorporar instrumentos diversos en su gestión.

Si bien es cierto, la potestad sancionadora de la administración pública es un factor importante para lograr el cumplimiento de efectivo de la legislación ambiental, también lo es que la inclusión de esquemas preventivos representan elementos novedosos para conseguir el objeto de la ley.

---

<sup>245</sup> Cfr. Carmona Lara, María del Carmen, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias”, México, PROFEPA-IIIJ-UNAM, 2003, p. 129.

<sup>246</sup> Cfr. Martín Mateo, Ramón, “Derecho ambiental”, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Ed. Maribel, artes graficas, 1997, p. 24.

Los instrumentos económicos, comprenden mecanismos fiscales, financieros y de mercado, los cuales constituyen un conjunto de instrumentos capaces para coadyuvar en la gestión del ambiente. El objetivo general de usar estos mecanismos es alterar los precios relativos, para asegurar que los diferentes usos que las economías hacen del medio ambiente reflejen completamente su escasez en el sistema de precios, para lograr este propósito se plantean tres objetivos particulares de carácter económico<sup>247</sup>; es decir, el propósito de los instrumentos económicos es internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades económicas.

Desde un aspecto meramente económico, las medidas que contienen incentivos de carácter económico generalmente son de dos tipos: 1.- las positivas, que tiene como característica otorgar prestaciones, bienes o ventajas a favor de quien realice la actividad que se trata de estimular, 2.- las negativas, cuya finalidad es conformar obstáculos o cargas adicionales para dificultar, por medios indirectos, aquellas actividades contrarias u opuestas a las que la administración busca fomentar; es decir, son medidas que sin utilizar la fuerza y la coacción del Estado inciden en el cumplimiento de la normatividad en la materia<sup>248</sup>.

En este orden de ideas, el diseño e implementación de mecanismos novedosos que apoyen y complementen la regulación, y por lo tanto, la gestión ambiental, deben de generarse en un marco de estrecha colaboración con instituciones públicas y privadas que busquen promover, entre otros, los siguientes: 1.- Impuestos y derechos ambientales; 2.-

---

<sup>247</sup> Los tres objetivos particulares que deben de lograrse a través de los instrumentos económicos son los siguientes: 1.- Incorporar los costos ambientales en las decisiones de productores y consumidores, a fin de modificar la tendencia a considerar el medio ambiente como “bien gratuito” y a traspasar esos costos a otros sectores de la sociedad, a otros países o a las generaciones futuras. En otras palabras, internalizar las externalidades de nuestros hábitos de consumo, 2.- Avanzar más hacia la integración de los costos sociales y ecológicos en las actividades económicas de manera que los precios reflejen en forma adecuada la relativa escasez y el valor total de los recursos y contribuyan a prevenir la degradación del medio ambiente. En este sentido, los autores han utilizado el término “alterar” los precios relativos, para así asegurar que los diferentes usos que las economías hacen del medio ambiente reflejen completamente su condición de escasez del entorno en el sistema de precios. Utilizar el término “costo integrado”, representaría una acepción con mayor congruencia, y desde una perspectiva semántica, 3.- Incluir, en los casos en que proceda, la utilización de principios del mercado en la redacción de instrumentos y políticas económicos relacionados con el desarrollo sostenible. *Cfr.* Carmona Lara, María del Carmen, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias”, op. cit., p. 125.

<sup>248</sup> *Cfr.* Lozano Cutanda, Blanca, y Orzalli Turrillas, Juan, “Administración y legislación ambiental: técnicas de incentivo económico y los nuevos instrumentos de protección inspirados en el mercado”, España, Ed. Dykinson, 3ª. ed., 2007, p. 232.

Mercados de derechos transferibles; 3.- Sobrepuestos para generar fondos en fideicomiso; 4.- Sistemas de depósito-rembolso; 5.- Fianzas y seguros; 6.- Derechos de uso de recursos e infraestructura; 7.- Contratos privados; 8.- Licitaciones en el sector público; 9.- Derechos de propiedad; 10.- Concesiones<sup>249</sup>.

En el contexto internacional, el uso de instrumentos económicos utilizados para coadyuvar con el cumplimiento de las políticas ambientales está cada vez más difundido entre los países del orbe. Estos instrumentos contribuyen, desde principios de la década de los 80's, como una herramienta complementaria en el diseño e implementación de políticas públicas en materia ambiental. Particularmente, los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante referida como OCDE) conjuntan una gran cantidad de lecciones aprendidas y debates en torno al tema<sup>250</sup>.

Por lo que se refiere a las obligaciones de México derivado de la suscripción de instrumentos internacionales, tenemos que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en adelante referido como ACAAN)<sup>251</sup>, en su artículo 2, expresa los compromisos generales de las partes con relación a su territorio, y señala que cada Estado: inciso (f) promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales. El ACAAN determina la constitución de la Comisión para la Cooperación Ambiental (en adelante referida como CCA)<sup>252</sup>, y señala la conformación de un Consejo como órgano rector de la Comisión<sup>253</sup>; asimismo, en su artículo 10 señala las funciones del Consejo y determina que éste puede examinar y elaborar recomendaciones sobre: inciso (d) el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o acordados a nivel internacional. En este sentido, el Estado mexicano tiene una obligación internacional, en cuanto a política ambiental se refiere, misma que

---

<sup>249</sup> Cfr. Carmona Lara, María del Carmen, "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, comentarios y concordancias", op. cit., p. 130.

<sup>250</sup> México suscribió el Convenio de adición a la OCDE, el 18 de mayo de 1994. Disponible: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/43/34856254.pdf>, consulta 22 de mayo 2011.

<sup>251</sup> Nava Escudero, Cesar, "Estudios ambientales", op. cit., pp. 125-149.

<sup>252</sup> El ACAAN, en su artículo 8 señala que las partes conviene establecer: 1.- Comisión para la Cooperación Ambiental y, 2. La Comisión estará integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

<sup>253</sup> El ACAAN, en su artículo 9 determina la estructura y procedimientos del Consejo.

consiste en promover el uso de instrumentos económicos, en estricto apego a lo establecido en un documento internacional<sup>254</sup>.

El compromiso internacional reseñado con antelación y la decidida participación de la ciudadanía en el cuidado del medio ambiente, motivaron que los instrumentos económicos de carácter fiscal, los mecanismos financieros y los instrumentos de mercado, fueran insertados en la LGEEPA. En consecuencia, el legislador dispuso reformas y adiciones<sup>255</sup> en los artículos artículo 21, 22 y 22 Bis de la LGEEPA. El decreto modificatorio en cometo, se realizó tomando en consideración el resultado de una serie de consultas ciudadanas, donde diversos sectores de la sociedad manifestaron la necesidad de mayores espacio de participación comunitaria en la conservación del patrimonio natural del país.

Cabe destacar que la LGEEPA, en su artículo 1º, determina que sus disposiciones son de orden público e interés social y, tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente<sup>256</sup>. Esta corresponsabilidad, obliga a la Estado a replantear su tarea, particularmente en lo que corresponde al ejercicio de su potestad sancionadora; si bien, ésta se restringe a la imposición de sanciones, también lo es que la implementación de la política ambiental necesita de mecanismos para incentivar a quienes cumplan con las disposiciones de ley; en otras palabras, y dado que el derecho Ambiental entraña un carácter eminentemente preventivo<sup>257</sup>, sus disposiciones legales necesariamente deben incluir mecanismos para otorgar estímulos, y beneficios a quienes realicen acciones que busquen prevenir daños a los ecosistemas y que favorezcan la conservación y preservación del medio ambiente.

---

<sup>254</sup> Véase “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, Washington. D.C. 1994, Disponible: [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3), consulta 22 de mayo de 2011.

<sup>255</sup> Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 13 de diciembre de 1996.

<sup>256</sup> Véase artículo 1º fracción VII de la LGEEPA.

<sup>257</sup> *Cfr.* Lozano Cutanda, Blanca, “Derecho Ambiental Administrativo”, España, 2ª. ed., Ed. Dykinson, 2001, p. 394.



En este orden de ideas, los instrumentos económicos que contenidos en la LGEEPA<sup>258</sup> incluyen acciones en materia fiscal; además, involucra al sector financiero en la búsqueda de instrumentos económico-financieros para avituallar de recursos económicos los programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Asimismo, comprenden mecanismos de concesiones, autorizaciones y licencias relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales o bien permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo.

El objetivo de estos mecanismos es que las personas asuman los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan nuestro entorno; de la misma forma, la propia ley señala que las prerrogativas derivadas de los instrumentos económicos de mercado serán transferibles, no gravables y quedarán sujetos al interés público y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

De acuerdo con investigadores del INE, de manera general se argumentan tres grandes retos<sup>259</sup> para la implementación de este tipo de mecanismos en México, estos

---

<sup>258</sup> De acuerdo con el artículo 22 de la LGEEPA; los instrumentos económicos pueden ser de carácter fiscal, entre los cuales tenemos: los derechos, impuestos, estímulos; también pueden tener un perfil financiero como son: las fianzas, seguros, garantías, créditos, o bien pueden ser instrumentos de mercado entre los cuales se cuentan: los permisos comerciables de contaminación, sistemas depósito-reembolso o sobrepuestos de bienes y servicios. Éstos constituyen un conjunto de instrumentos, a través de los cuales, el Estado mexicano puede incidir en los sectores económicos y pueden coadyuvar al cumplimiento efectivo de la normatividad ambiental.

<sup>259</sup> Los tres grandes retos para el uso de este tipo de instrumentos en México son: El primero alude a la necesaria vinculación entre la conservación ecológica y el aprovechamiento productivo de los ecosistemas y recursos naturales, es decir, al reto del desarrollo sustentable. Esto, ubica la discusión en torno a ciertos umbrales críticos de aprovechamiento, más allá de los cuales se ingresa en la espiral del agotamiento acelerado de esa riqueza natural. Así, la conservación de la biodiversidad en general y de las distintas especies de vida silvestre puede realizarse más eficientemente mediante la inclusión de incentivos económicos en los programas de manejo y aprovechamiento productivo de los recursos naturales. Invariablemente ligado a lo anterior, el segundo se refiere a la relación entre mayores ritmos de crecimiento económico, con menores niveles de contaminación ambiental. Las posibilidades de alcanzar situaciones de esta índole se sintetizan en los debates en torno a los niveles y trayectorias de contaminación óptima, en donde la contaminación cero es imposible o muy ineficiente, debido a que implica inactividad productiva con la consecuente pérdida de beneficios sociales en términos de empleo, ingresos, bienes y servicios, *versus* el crecimiento económico “a cualquier costo” donde no se incorporan criterios ecológicos y, por tanto, al degradar las bases naturales sobre las cuales se erige resulta igualmente ineficiente. La puesta en marcha de una serie de incentivos que orienten la toma de decisiones de producción y consumo de los agentes económicos, donde la optimización del uso de

desafíos entrelazan asuntos de conservación *versus* aprovechamiento de los recursos naturales; del mismo modo, reafirman la necesidad de armonizar el crecimiento económico con menores niveles de contaminación ambiental junto a la dinámica propia de la legislación ambiental del país.

En consonancia con estos investigadores, estimamos que las tareas de difusión, en mayor escala y por diferentes medios de comunicación del uso de instrumentos de este tipo favorecerá el ejercicio de la política pública en materia de conservación del patrimonio natural y conservación del medio ambiente. Además, estos instrumentos de política ambiental contribuyen a generar una red de estímulos y costos que redundarán en mayores y mejores apoyos en este nuevo enfoque regulatorio para la obtención de los objetivos de la política ambiental. Al final del presente documento se adjunta, como Anexo XI, tres casos prácticos de los usos y beneficio de estos instrumentos aplicados en actividades económicas.

En otro orden de ideas, por lo que hace al tema fiscal y su interrelación con la materia ambiental, hablar de una política fiscal medioambiental<sup>260</sup>, cuyos objetivos pueden ser de dos tipos: 1) destacando los puramente fiscales mediante la obtención de ingresos adicionales; con lo cual, se incrementará la recaudación generada con fines extrafiscales directos y racionales en materia de protección medioambiental; 2) lo que resulta más interesante, es provocar cambios en el comportamiento del sujeto pasivo, a fin de que

---

los recursos escasos incluya a los ecosistemas y a sus servicios ambientales, es pues, imprescindible. El tercer gran reto apunta a la permanente modernización de la regulación ambiental. Esta se centra en la prevención y reducción del agotamiento de los recursos naturales y del deterioro del medio ambiente, en lugar de priorizar exclusivamente el control de las emisiones, descargas y residuos al final del proceso productivo. De esta manera, el nuevo enfoque normativo enfatiza, entre otros los siguientes aspectos: a).- La sustitución de insumos; b).- El mejoramiento, ahorro y cambio de combustibles y fuentes de energía; c).- La incorporación de procesos y tecnologías más limpias; d).- La reducción, reutilización, neutralización, reciclaje y adecuada disposición final de los residuos generados; e).- La necesidad de evitar la transferencia de contaminantes entre medios receptores; y f).- La incorporación de los agentes económicos en programas de autorregulación ambiental y sobrecumplimiento normativo. *Cfr.* “Instrumentos Económicos y Medio Ambiente”, SEMARNAT-INE, México, 1996.

<sup>260</sup> Es importante destacar que los mecanismos económicos de carácter fiscal comprenden estímulos públicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. Estas acciones en materia fiscal, puntualmente expresas en los artículos 21, 22 y 22 bis de la LGEEPA. Las cuales, a decir de Ríos Granados Gabriela, establecen una finalidad no fiscal o extrafiscal. *Cfr.* Ríos Granados, Gabriela, “Tributación ambiental; la contribución por gasto”, México, UNAM, IJ-UNAM, 2007, p. 33.

erradique las actividades causantes del daño ambiental o, al menos las minimice hasta un valor límite considerado inocuo para el medio ambiente en general o, la salud humana y la propiedad en particular<sup>261</sup>.

En este sentido, de acuerdo con los autores citados en el párrafo que antecede, si la política fiscal del Estado Mexicano se basa en criterios ambientales, contribuiría en gran medida a la gestión pública en materia de medio ambiente. Este cambio de paradigma podría generar cambios en el comportamiento del sujeto activo. En otras palabras, cambiar el modelo que impera en la hacienda pública nacional coadyuvará en internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades económicas en el país.

En esta tesitura, los sectores económicos del país deben procurar el establecimiento gradual de los instrumentos económicos y mecanismos de mercado; asimismo, la administración pública requiere reorientar sus políticas públicas hacia la utilización de incentivos fiscales y subvenciones a la iniciativa privada, que incidan en la mejora de los procesos productivos, el uso eficiente de los recursos naturales y el cambio tecnológico en la planta productiva nacional; lo anterior, teniendo en cuenta los planes, las prioridades y los objetivos nacionales plasmados en una planeación nacional del desarrollo a largo plazo. La planeación ambiental en México avanza en la medida en que se consolida una cultura ambiental basada en nuevos esquemas de sustentabilidad, para transitar al desarrollo sustentable del país.

Los instrumentos económicos, como herramienta importantes de la gestión ambiental, promueven soluciones ambientalmente efectivas, técnicamente viables, socialmente aceptadas y económicamente eficientes. La utilización de instrumentos económicos para apoyar el cumplimiento de la regulación ambiental es gradualmente más

---

<sup>261</sup> Déniz Mayor, José Juan-Conesa Duarte, Antonio., “Los Instrumentos Económico Financieros Orientados a la Protección del Medio Ambiente y su Repercusión en los Costes Empresariales”, España, Revista: Instituto de Estudios Fiscales-Hacienda Pública Española 150, 1999, p. 113.

difundida. Además, están conceptualizados en la ley como instrumentos de política ambiental<sup>262</sup>.

A manera de conclusión, en México, los instrumentos económicos aludidos en los artículos 21, 22 y 22 bis de la LGEEPA representan un área de oportunidad para quienes tiene sobre sus hombros la responsabilidad de encaminar la política pública en la materia. Ante las fallas o distorsiones de los mercados e ineficacias de ciertas políticas públicas, los instrumentos económicos pueden corregir dichas fallas e introducir el principio de “*quien contamina paga*” o el de “*contaminar cuesta*”. Lo cual, ayuda a modular los perfiles del consumo y de la producción, induce la elección de los combustibles y fuentes de energía, los insumos, las tecnologías y los volúmenes y tipos de las emisiones industriales. Los instrumentos económicos, los instrumentos de mercado, y los incentivos fiscales son imprescindibles en la tarea que lleva a cabo el Estado, debido a que, *la ratio* de la noma ambiental es garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado.

---

<sup>262</sup> Anglés Hernández, Marisol., “Instrumentos de Política Ambiental Sobre Residuos Peligrosos”, México, Ed. Porrúa, 2004, p. 61.

## **Capítulo V.- Conclusiones finales.**

A lo largo del presente trabajo, se ventilaron una serie de particularidades del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, vislumbradas desde la emisión del acta de visita de inspección con todos los elementos y requisitos que este acto jurídico conlleva, hasta el recurso para combatir la resolución que dicta la autoridad, pasando por los diferentes mecanismos y etapas del procedimiento establecidos en la LGEEPA. Al final del presente estudio arribamos a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, se constituye de una serie de actos jurídicos de naturaleza administrativa concatenados de modo tal que, crean, reconoce, modifican, transmite y extinguen, derechos y obligaciones. Este procedimiento, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es tratado como una “visita domiciliaria”, reviste formalidades esenciales establecidas como garantías individuales en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución.

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, constituye; por un lado, el mecanismo por medio del cual la autoridad ambiental ejerce el control de la eficacia de la ley, y por otra parte, es una garantía constitucional del gobernado consagrada en el principio del debido proceso. El principio de legalidad, contenido en el artículo 16 constitucional, el cual forma una poderosa mancuerna con el artículo 14 de nuestra norma fundamental, ambos preceptos son invocados conjuntamente en los juicios donde se combaten los actos de la autoridad ambiental.

**SEGUNDA.-** Las acciones de inspección y vigilancia, establecidas en la LGEEPA como un instrumento de política ambiental, contribuyen a la consecución del objetivo de la ley a través del uso de la coacción propia de los llamados mecanismos de comando-control. Si bien, la ley no establece diferencia entre inspección y vigilancia, la presencia de la autoridad en los actos de vigilancia puede motivar una visita de inspección, con las

consecuencias de hecho y de derecho que representa. Los actos de inspección y vigilancia son considerados como los mecanismos de control de legalidad por la propia ley.

**TERCERA.-** La LFPA en su Título Tercero, enumera una serie de disposiciones que las autoridades administrativas deberán observar durante las visitas de verificación para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Estas disposiciones se traducen en actos de molestia similares, actos que realiza la autoridad ambiental para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la LGEEPA. De modo que, se puede aducir que las visitas de verificación de estipuladas en al LFPA y los actos de inspección y vigilancia establecidos en la LGEEPA, son actos administrativos de la misma naturaleza debido a que ambos tiene la finalidad de verificar el cumplimiento efectivo de la ley.

**CUARTA.-** LP constituye la base del desempeño programático de la administración pública federal, y es el fundamento legal para que ésta formule sus Programas Sectoriales para cada una de las Secretarías de Estado dependientes del Titular del Ejecutivo Federal.

El PND 2007-2012, tiene como propósito la planeación del desarrollo para la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las leyes sustantivas para cada materia. Consecuentemente con este instrumento de planeación nacional se elaboró el Programa Sectorial de Medio ambiente y Recursos Naturales para la gestión actual y tiene en la SEMARNAT, la institución responsable de su ejecución.

**QUINTA.-** La Institución responsable de la procuración de justicia ambiental, en la presente administración, no conjunta sus esfuerzos en materia de inspección y vigilancia en un documento rector derivado de un ejercicio de planeación estratégica. Sin embargo, a través de diversos programas institucionales se realizan este tipo de actos para verificar el cumplimiento de la ley.

Actualmente, la PROFEPA viene realizando actos de inspección y vigilancia tomando como punto de partida “El Programa de Procuración de Justicia 2001-2006” instrumentado en la gestión de la administración federal 2001-2006, y al cual se le ha dado seguimiento durante el presente sexenio.

**SEXTA.-** Los Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA, para el periodo 2007 al 2010, no presente exégesis alguna de estos valores a la luz del contexto del país; ni tampoco, los contrasta con un documento de planeación Institucional en materia de procuración de justicia de la administración pública federal en turno; por lo tanto, no es posible determinar el nivel de eficacia y eficiencia con la que desarrollan las acciones de inspección y vigilancia realizadas por la PROFEPA.

**SEPTIMA.-** La complejidad de la gestión ambiental en México, requiere de la instrumentación de una política pública que posibilite generar un índice que refleje las tendencias de la justicia ambiental, constituido con indicadores de cumplimiento sobre metas y objetivos debidamente programados y planificados, orientados a evaluar el resultado de las acciones de inspección y vigilancia, como un mecanismo de control de la legalidad de la ley ambiental.

**OCTAVA.-** Solicitar a la autoridad la suscripción de un convenio de restauración o compensación, es un derecho que le asiste al presunto infractor frente a la PROFEPA que le imputa una acción objetiva; por una parte, se está privilegiando la forma espontánea y voluntaria del particular que solicita convenir, con la autoridad, la realización acciones de restauración y compensación de daños y; por otra, la suscripción de este tipo de convenios entre la autoridad y el particular, reviste de un carácter eminentemente preventivo, sin llegar a los esquemas correctivos que resultarían de la imposición de sanciones determinadas en la resolución administrativa correspondiente. El convenio de restauración o compensación es considerado como un documento que “sustituye” a la resolución, debido a que, en ambos casos, se pone fin al procedimiento de inspección y vigilancia.

**NOVENA.-** Las etapas del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental consisten en: audiencia, pruebas, alegatos y resolución que pone fin al procedimiento. La LGEEPA es omisa respecto del tiempo y forma en la que opera el cierre de la instrucción de cada una de las etapas de este procedimiento. Lo anterior, es motivo para proponer la intervención del legislador federal a fin de que, a través de los mecanismos legislativos, establezca las disposiciones necesarias regular estas etapas.

**DÉCIMA.-** En lo referente a la figura de la caducidad dentro del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental. Esta figura jurídica opera trascurrido el plazo que tiene la PROFEPA para emitir la resolución correspondiente. Sin embargo, en práctica se ha interpretado que no se podría dar la caducidad aun y cuando se exceda el plazo que la ley concede a la autoridad para emitir la resolución.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, se describe una especie de permuta o cambio de la multa impuesta por la PROFEPA, el texto contiene una serie de vaguedades y lagunas generando que la autoridad allane el procedimiento con márgenes de discrecionalidad, en detrimento de la garantía de seguridad jurídica y legalidad del particular. El legislador federal estableció esta especie de “conmutación” de la multa, como una vía alterna en beneficio del medio ambiente, lo cierto es que lo regula de forma insuficiente.

Una vez que el infractor realizó todas y cada una de medidas, acciones e inversiones a las que se obligó. La LGEEPA no prevé cuando la autoridad ambiental tiene que notificar a la autoridad hacendaria el no cobro del crédito fiscal, esta situación ha sido resuelta, por la PROFEPA, liberando al infractor del crédito fiscal, hasta en tanto no cumpla con todas y cada una de las acciones e inversiones establecidas en el programa autorizado por la Institución; de lo contrario, se tendrá que hacer exigible el cobro del crédito fiscal con sus respectivas actualizaciones, multas y recargos.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** La figura de la reconsideración establecida en la LGEEPA, se observa a manera de revocación o modificación de la sanción. La autoridad goza de



discrecionalidad para otorgar o no esta prerrogativa al particular, teniendo como límite, ante su negativa, fundar y motivar su proceder. En la estructura de la LGEEPA, no se hace mención a procedimiento alguno para que la autoridad conceda al particular infractor el beneficio de esta figura; únicamente, en la página Web de la PROFEPA se enumeran las formalidades necesarias para solicitar la reconsideración de la multa. A diferencia de la conmutación, la figura de la revocación faculta a PROFEPA para modificar, o en su caso revocar, las sanciones impuestas en la resolución que ésta misma autoridad emitió.

**DÉCIMA TERCERA.-** La Auditoría Ambiental y las acciones de inspección y vigilancia, son dos instrumentos de política ambiental que operan en forma complementaria. Mientras que las acciones de inspección y vigilancia verifican el cumplimiento de la ley, a través de esquemas de comando-control con un enfoque eminentemente correctivo, la auditoría ambiental promueve el cumplimiento voluntario de la misma normatividad ambiental, con un enfoque inductivo.

Una organización no podrá acogerse a los beneficios del programa de auditoría ambiental establecidos por la autoridad, si está sujeta a un procedimiento de inspección y vigilancia; pero concluido éste, el infractor podrá optar por alguno de los medios a manera de compensación, permuta, modificación o cambio de la pena impuesta por la autoridad.

**DÉCIMA CUARTA.-** Es de vital importancia considerar si contamos con una política legislativa para la protección ambiental congruente con la realidad política, social y económica del país. La coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo para el diseño, la revisión y la modificación del orden jurídico nacional es un requisito indispensable para el funcionamiento eficaz y eficiente de la gestión ambiental. La implementación del modelo de gestión establecido en la Ley; *el que hacer*, sólo puede verificarse en la práctica si los supuestos regulados responden a las necesidades de regulación, *el cómo hacerlo*.

**DÉCIMA QUINTA.-** La PROFEPA es un Institución con un carácter eminentemente operativo derivado de las funciones enunciadas en la propia ley; de modo que, su autonomía tiene una relación directa con su eficiencia en el desempeño de su encomienda y

la eficacia con la cuál cumple su cometido. La Procuraduría, como un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, cuenta con autonomía técnica y operativa, la ley le confiere facultades para el control y atención de las demandas ciudadanas. Sus funciones se encuentran establecidas en el artículo 118 del RISEMARNAT.

La PROFEPA se ha constituido como un órgano de control de la legalidad en materia ambiental en México, hablar de autonomía la PROFEPA implica revisar la manera en que este órgano realiza su encomienda fundada en el marco jurídico actual. Como quedo establecido, no contamos con indicadores para determinar el nivel de eficacia y eficiencia de la Institución. Sin la presencia de datos reales sobre el desempeño de la Procuraduría, nos parece que no existe razón ni elementos para discernir sobre una posible “autonomía”.

**DÉCIMA SEXTA.-** Un fortalecimiento real de la PROFEPA y como consecuencia un mejor desempeño en sus funciones merece recapacitar respecto de los siguientes rubros: 1.- estructurar una política criminal ambiental sobre la prevención de infracciones y delitos ambientales, 2.- asumir acciones tácticas de “inteligencia policial” con la finalidad de establecer con toda precisión los operativos para verificar, de manera eficaz y eficiente, la aplicación y el cumplimiento de la ley ambiental, 3.- realizar las modificaciones para que el personal de la PROFEPA, comisionado en labores de inspección y vigilancia, tenga la debida formación como “policía ambiental”, con las consecuencias legales y administrativas, las prerrogativas salariales y el impacto social que esto representa; asimismo, explorar la posibilidad para que estos “policías ambientales” porten armas de fuego y tengan la capacidad de respuesta, ante la escalada de la delincuencia organizada en la comisión de delitos e infracciones ambientales; principalmente, en materia forestal y de tráfico de especies de flora y fauna

Otro punto importante para un mejor desenvolvimiento institucional consiste en disminuir las presiones locales que influyen en la designación de los delegados de la PROFEPA en las Entidades Federativas. La PROFEPA podrá mejorar en la medida que se le dote de una nueva naturaleza jurídica en la que se conforme un órgano de gobierno colegiado, consejos

de participación ciudadana, instituciones académicas, especialistas, investigadores, organizaciones no gubernamentales.

Resulta más urgente garantizar el acceso a la justicia ambiental en el ámbito jurisdiccional, y de esta manera proporcionar el acceso efectivo a la resolución de conflictos, lo que se traduce en una resolución emitida por un órgano jurisdiccional donde se ventile el fondo del asunto; lo anterior, sin dejar de lado el fortalecimiento de los mecanismos para que la PROFEPA realice, con mayor eficacia y eficiencia su encomienda, y no se descalifique su accionar ante TFJF.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Uno de los retos más importantes en el tema de justicia ambiental en México, es el correspondiente a la impartición de justicia en la que se garantice a las personas el acceso a tribunales para hacer exigible el derecho a un medio ambiente sano. La creación de tribunales especializados en materia ambiental concede el derecho de excitar a la autoridad jurisdiccional, en los caso de conflictos jurídicos de naturaleza medioambiental, con la posibilidad de alcanzar una solución pronta y expedita sobre el fondo de la *litis* expresada en una sentencia emitida por un órgano especializado en la materia.

Tribunales agrarios, con su estructura administrativa y con una serie de adecuaciones propuestas, pueden constituirse en una primera respuesta a la necesidad de forma cuadros especializados en temas ambientales, desde un equilibrio de fuerzas en el que se tiene los tres elementos de un proceso que lo forman: El actor, el demandado y un juez imparcial, aun cuando el tribunal agrario formalmente tenga una naturaleza administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal, pero de *facto* ejerce una junción jurisdiccional.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Hasta el momento, las instituciones propias del Derecho Civil, con una visión patrimonialista, no contemplan la afectación de intereses más allá de la persona como tal, quedando fuera de lugar el daño a un conjunto determinado o indeterminado de personas. Para que se configure la responsabilidad esta lógica previene, como requisito de

procedibilidad, la relación de causalidad precisa entre el daño y el hecho causante, lo anterior puede representar un obstáculo al acceso a la justicia en materia ambiental.

La reparación del daño requiere, además de la vía civil, establecer sus propias reglas administrativas que se estructuren en un ordenamiento específico, el tema es motivo de intensos debates en congresos, encuentros y foros de abogados ambientalistas, de estos ejercicios se han obtenido una serie de experiencias y conocimientos en la materia. La autoridad ha recogido las conclusiones de estos eventos en la iniciativa del proyecto de ley de responsabilidad por daño ambiental.

**DÉCIMA NOVENA.-** Los instrumentos económicos aludidos en los artículos 21, 22 y 22 bis de la LGEEPA representan un área de oportunidad para quienes tiene sobre sus hombros la responsabilidad de encaminar la política pública en la materia. Ante las fallas o distorsiones de los mercados e ineficacias de ciertas políticas públicas, los instrumentos económicos pueden corregir dichas fallas e introducir el principio de “*quien contamina paga*” o el de “*contaminar cuesta*”. Los instrumentos económicos, como herramienta importantes de la gestión ambiental, promueven soluciones ambientalmente efectivas, técnicamente viables, socialmente aceptadas y económicamente eficientes. La utilización de instrumentos económicos para apoyar el cumplimiento de la regulación ambiental es gradualmente más difundida. Además, están conceptualizados en la ley como instrumentos de política ambiental.

**VIGÉSIMA.-** Los temas ambientales; por su naturaleza dinámica, por los bienes colectivos que tutela y los interés difusos que involucra, por la cantidad de actores directamente implicados, por la dimensión espacio tiempo en la que se desarrollan, por la visión sistémica que entraña y por los impactos económicos, sociales y sanitarios que representan, precisan para su solución, de la norma jurídica y mucho más.

La problemática ambiental de México nos presenta escenarios inéditos, para encarar estos desafíos se requieren soluciones inéditas. Estos mecanismos deben consolidarse en la

gestión ambiental por parte del Estado, expresados como instrumentos de política ambiental.

La frase que reza al inicio del presente documento es la misma que utilizare para finalizar el estudio: En las tareas de conservación del patrimonio natural de México; el cumplimiento de la ley no es el fin en sí mismo; solamente constituye un medio para modular nuestra relación con otras formas de vida. Depositar en el cumplimiento de la ley el fin último, sería mirar sólo un árbol en la profundidad del bosque, o una concha en la inmensidad del océano.

## **Bibliohemerografía**

- ACOSTA ROMERO, Miguel, “Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas” México, Ed. Porrúa, 6ª. edición, 2000.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “Instrumentos de Política Ambiental Sobre Residuos Peligrosos”, México, Ed. Porrúa, 2004.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Visionarios y Pragmáticos”, México, Ed. UNAM-IIS-Fontamara, 2006.
- BRAÑES BALESTEROS, Raúl, “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, México, Ed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económico, 2ª. edición, 2000.
- BOQUERA OLIVER, José María, “Estudios sobre el Acto Administrativo”, España, Ed. Civitas, S.A., 5ª. edición, 1988.
- CARMONA LARA, María del Carmen, “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Comentarios y Concordancias”, México, PROFEPA-UNAM-IIIJ, 2003.
- \_\_\_\_\_, HERNÁNDEZ MEZA, Lourdes, (coord.) “Temas selectos de Derecho Ambiental”, México, PROFEPA-UNAM, 2006.
- CASTELLANOS TENA, Fernando, “Lineamientos Elementales de Derecho Penal”, México, Ed. Porrúa, 1999.
- CLIFFORD, John C, “Inspección: a case study and selected references adminsitrative law series”, Canada, Law Reform Commission of Canada, 1988.
- DÁVALOS, José., “Derecho Individual del Trabajo”, México, Ed. Porrúa, 15ª edición.
- DÉNIZ MAYOR, José Juan-CONESA DUARTE, Antonio, “Los Instrumentos Económico Financieros Orientados a la Protección del Medio Ambiente y su Repercusión en los Costes Empresariales”, España, Revista: Instituto de Estudios Fiscales- Hacienda Pública Española 150, 1999.
- GIL CORRALES, Miguel Ángel, Crónica Ambiental: Gestión pública de políticas ambientales en México, México, Ed. Fondo de Cultura Económico-SEMARNAT-INE, 2007.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Víctor Hugo, “Las Multas Fiscales y su Impugnación”, México, Ed. Gasca Sicco, 2ª. edición, 2004.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel., (Coordinador), “Ley de Pesca Comentada, Ed. UNAM-Secretaría de Pesca, México, 1993.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, “Derecho Ambiental Administrativo”, España, 2ª. edición, Dykinson, 2001.
- \_\_\_\_\_, y ORZALLI TURRILLAS, Juan, “Administración y legislación ambiental: Técnicas de incentivo económico y los nuevos instrumentos de protección inspirados en el mercado”, España, Ed. Dykinson, 3ª. edición, 2007.
- MARTÍN MATEO, Ramón, “Derecho Ambiental”, España, Instituto de Estudios de Administración Local, Ed. Maribel Artes graficas, 1997.

- MARTÍNEZ, Isabel, “El Acceso a la Justicia Ambiental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, durante la década de 1990”, México, Ed. PNUM-Oficina Regional para América Latina y el Caribe –SEMARNAT, 2000.
- NAVA ESCUDERO, Cesar, “Estudios Ambientales”, México, Ed. UNAM-III, 2009.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, “Derecho Administrativo Mexicano” México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª. edición, 2007.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, “La seguridad Jurídica”, México, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- OVALLE FAVELA, José, “Garantía Constitucionales del proceso”, México, Ed. Oxford, 2ª. edición, 2002.
- RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Tributación ambiental: la contribución por gasto”, México, Ed. UNAM, III, 2007.
- SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, México, Ed. Porrúa, 2ª. edición, 1961.
- \_\_\_\_\_, “Derecho Administrativo”, México, 13ª. edición, Ed. Porrúa, 1985.
- SEMARNAT-PROFEPA, Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, México, 2007.
- SOTO FLORES, Armando, “La conmutación de multas una opción en beneficio del ambiente”, Revista Lex suplemento-ecología, México, tercera época, año VIII, abril 2004.

### Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de junio de 2011.
- Ley General del equilibrio Ecológica y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 28 de enero de 1988.
- Reformas a la Ley General del equilibrio Ecológica y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1996.
- La Ley Orgánica de la administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2003.
- Ley General de Vida Silvestre, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 2000.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 2003.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.
- Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

- El Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1981.
- El Reglamento interior de la SEMARNAT, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2003.
- El Plan Nacional de Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.
- Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del equilibrio Ecológica y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2001.
- Informes Anuales de la PROFEPA y sus Anexos Estadísticos, Años 2007, 2008, 2009, 2010

### **Norma Oficial Mexicana**

- NOM-131-SEMARNAT-1998

### **Planes y Programas:**

- El plan Puebla –Panamá, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 2001.
- Programa Nacional de Ecología, *Diario Oficial de la Federación*, 26 septiembre de 1984
- Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente para el periodo 1990–1994, *Diario Oficial de la Federación*,
- Programa de Medio Ambiente para el periodo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*,
- Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*,
- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007 2012, *Diario Oficial de la Federación*,
- El Programa Nacional de Auditoría Ambiental,
- Programa “Cero Tolerancia” fue anunciado por el Titular del Ejecutivo Federal, el 24 de febrero de 2007

### **Diccionarios:**



- Instituto de Investigaciones Jurídicas –Universidad Nacional Autónoma de México, “Diccionario Jurídico Mexicano”, México, t. I, II, III, IV, Ed. UNAM–Porrúa, 1999.
- PALOMARES DE MIGUEL, Juan, “Diccionario para Juristas”, México, Ed. Porrúa, 2ª. edición, t. I, 2003.
- FERNADEZ RUIZ, Jorge, “Diccionario de Derecho Administrativo”, México, UNAM-III

### Jurisprudencia

- **Novena Época** Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XI, Mayo de 2000; Página: 985; Tesis: XXV.1 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativo. **“TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO. DEBE CONOCER DE LOS ASUNTOS EN DONDE SE RECLAME UN PERMISO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL**
- **Novena Época**, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Diciembre de 1997, Página: 333, Tesis: 2a./J. 59/97, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa **ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA, SU OBJETO**
- **Novena Época**, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Abril de 2002, Tesis: 1a./J. 22/2002 Página: 430 **VISITAS DOMICILIARIAS O REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD. EL ARTÍCULO 46-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1995 A 1997), ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, EN CUANTO A QUE NO SEÑALA UN LÍMITE A LA DURACIÓN DE TALES ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE SE PRACTICAN A DETERMINADOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES.**
- **Novena Época**, Primer Tribunal Colegiado Del Vigésimo Primer Circuito, SJF y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: XXI.1o.13 K, Página 946. **FIRMA AUTOGRAFA. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD DEBE CONTENERLA**
- **Novena Época** Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Marzo de 2010, Página: 1054 Tesis: 2a. XVIII/2010 Tesis Aislada Materia(s): común; bajo el rubro: **SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**
- **Octava Época**, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 64, Abril de 1993 Página: 43 Tesis: VI. 2o. J/248 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa: **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
- **Séptima Época**, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 81 Tercera Parte, Página: 15, Tesis Aislada, Materia(s): Común

**AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.**

- **Quinta Época**, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, LXXI Página: 5812, Tesis Aislada Materia(s): Administrativa: **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS**

**Sitios en World Wide Web:**

**Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte.- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567&AA_SiteLanguageID=3).

**Conceptos:**

**Benchmarking Ambiental:**

<http://www.ecosmes.net/cm/navContents?l=ES&navID=envBenchmarkingIntro&subNavID=1&pagID=1&flag=1>.

**Entorno:**

<http://www.entor.no/es-main.html>.

**Inspección**

<http://www.eumed.net/libros/2008c/424/CONCEPTO%20DE%20INSPECCION.htm>.

**Vigilancia**

<http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=1048>

**Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**

<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/declaracion.htm>

**Diccionarios:**

Diccionario de la Real Academia Española,

<http://buscon.rae.es/draeI/>

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=alcance](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=alcance)

**Explosiones en Guadalajara:**

<http://es.scribd.com/doc/3480780/explosiones-Guadalajara>.

## **Facultad de Derecho UNAM, División de Estudios de Posgrado, Programa Único de Especialidades, Especialidad en derecho Ambiental.**

<http://www.derecho.unam.mx/posgrado/especialidad/mapas/Amb.pdf>

### **Instituto Nacional de Ecología:**

<http://www.ine.gob.mx/acerca/mision>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_Nacional\\_de\\_Ecolog%C3%ADa](http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Ecolog%C3%ADa)

### **Instituto Nacional de Estadística y Geografía:**

[www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf)

<http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>.

[www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf)

### **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico**

<http://www.oecd.org/dataoecd/63/43/34856254.pdf>.

### **Procuraduría Federal de protección al Ambiente**

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa\\_de\\_inspeccion.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa_de_inspeccion.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa\\_de\\_inspeccion.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/165/1/mx/programa_de_inspeccion.html),

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/289/1/mx/logros\\_y\\_resultados.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/289/1/mx/logros_y_resultados.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/276/1/mx/programas\\_especificos.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/276/1/mx/programas_especificos.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_delfinarios.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_delfinarios.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_zoologicos.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_zoologicos.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_circos.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_circos.html),

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/267/1/mx/universo\\_de\\_atencion.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/267/1/mx/universo_de_atencion.html),

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/263/1/mx/universo\\_de\\_atencion.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/263/1/mx/universo_de_atencion.html),

<http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1397/1/mx/prioridades.html>,

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1403/1/mx/resultados\\_2010.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1403/1/mx/resultados_2010.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/255/1/mx/universo\\_de\\_atencion\\_en\\_materia\\_forestal.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/255/1/mx/universo_de_atencion_en_materia_forestal.html),

<http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/file/562/1/ProgramadeInspeccionyVigilancia.pdf>.

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa\\_cero\\_tolerancia.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/1413/1/mx/programa_cero_tolerancia.html)

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/552/1/mx/reconsideracion\\_de\\_multa.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/552/1/mx/reconsideracion_de_multa.html).

[http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/43/1/mx/auditoria\\_ambiental.html](http://www.Profepa.gob.mx/innovaportal/v/43/1/mx/auditoria_ambiental.html)

### **Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá “TLCAN”:**

<http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx>.

### **Tribunales Agrarios**

[http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA\\_TribunalesAgrarios/rev33.pdf](http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_TribunalesAgrarios/rev33.pdf)

## **ANEXO I**

**Disposiciones relacionadas con aspectos de verificación asignadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y sus diferentes áreas establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales.**

**Anexo I.- Disposiciones relacionadas con aspectos de verificación asignadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y sus diferentes áreas establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales.**

<p><b>ARTÍCULO 118.-</b> La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes</p> <p>XX. Verificar la legal procedencia de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo y de la documentación que ampare su traslado dentro del territorio nacional;</p> <p>XXI. Asegurar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;</p> <p>XXXVI. Aprobar y supervisar la operación de las unidades de verificación acreditadas y organismos de certificación, acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, previa opinión de la Dirección General del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental del Instituto Nacional de Ecología</p>	
<p><b>Artículos del Reglamento Interior de la Semarnat con disposiciones expresas sobre verificación para las Direcciones Generales y de las Delegaciones Estatales</b></p>	<p><b>Facultades de verificación</b></p>
<p>ARTÍCULO 123.- La Dirección General de Operación y Control de Auditorías tendrá las atribuciones siguientes:</p>	<p>VI. Verificar, por si o a través de terceros, el cumplimiento y seguimiento de las acciones concertadas, derivadas de las auditorías ambientales;</p> <p>X. Verificar el cumplimiento de los compromisos contraídos por las personas, para otorgar el certificado correspondiente, y en su caso proceder a la cancelación del mismo y requerir su devolución, en término de las disposiciones jurídicas aplicables;</p>
<p>ARTÍCULO 124.- La Dirección General Técnica en Auditorías tendrá las siguientes atribuciones:</p>	<p>VI. Establecer y verificar la implantación de los criterios de riesgo en materia de auditoría ambiental;</p>
<p>ARTÍCULO 125.- La Dirección General de Asistencia Técnica Industrial tendrá las siguientes atribuciones:</p>	<p>VII. Verificar que los procedimientos de muestreo se realicen de acuerdo a las especificaciones establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas, para el adecuado monitoreo de las emisiones contaminantes a la atmósfera y el muestreo de residuos y suelos contaminados;</p>
<p>ARTÍCULO 127.- La Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre tendrá las atribuciones siguientes:</p>	<p>III. Inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de las medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación señaladas en las resoluciones y autorizaciones, derivadas de las disposiciones</p>

	<p>jurídicas sobre impacto ambiental, cuando las obras o actividades puedan afectar o afecten los recursos naturales competencia de la Secretaría;</p> <p>IV. Verificar que las obras o actividades que deban someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuenten y cumplan con la autorización correspondiente en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables en la materia, cuando las obras o actividades puedan afectar o afecten los recursos naturales competencia de la Secretaría;</p> <p>VIII. Inspeccionar, vigilar y verificar que la ocupación, uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, de playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marinas, de cayos y arrecifes, se efectúe al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino, así como verificar que tal uso o aprovechamiento se realice en los términos del título o acuerdo correspondiente;</p> <p>IX. Vigilar y verificar el cumplimiento de las acciones de administración, protección y restauración que se dicten en materia de zona federal marítimo terrestre, de playas marítimas, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marinas, así como brindar los elementos informativos necesarios en las acciones de recuperación de los bienes señalados;</p>
<p>ARTÍCULO 128.- La Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal tendrá las atribuciones siguientes:</p>	<p>Formular y conducir la política de inspección y vigilancia en materia forestal, en las áreas naturales protegidas, así como en materia de bioseguridad de organismos genéticamente modificados;</p> <p>II. Inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia forestal, en las áreas naturales protegidas y en materia de bioseguridad de organismos genéticamente modificados;</p> <p>III. Inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de condicionantes, medidas de prevención, control, mitigación, restauración o compensación, señaladas en las resoluciones, autorizaciones y convenios, que deriven de las disposiciones jurídicas en materia forestal, cuando las obras o actividades puedan afectar los recursos forestales o las áreas naturales</p>

	<p>protegidas;</p> <p>IV. Inspeccionar, verificar y vigilar el cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, por lo que respecta a los recursos forestales, incluyendo los de las áreas naturales protegidas;</p> <p>IX. Inspeccionar, verificar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables al aprovechamiento de las plantaciones forestales comerciales y a los programas de forestación y reforestación;</p> <p>X. Inspeccionar, verificar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas que regulan los cambios de uso del suelo en terrenos forestales, los programas de manejo forestal, así como lo relativo al registro y desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables, centros de almacenamiento o transformación, así como el transporte de materias primas forestales;</p>
<p>ARTÍCULO 129.- La Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras tendrá las atribuciones siguientes</p>	<p>II. Inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de importación, exportación y reexportación de recursos forestales; especímenes; partes y derivados de la vida silvestre; organismos genéticamente modificados; materiales, sustancias y residuos peligrosos; las relativas al control fitosanitario; así como verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias de aquellas mercancías sujetas a regulación por parte de la Secretaría, en términos de la legislación nacional e instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;</p> <p>VI. Verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas al comercio internacional de vida silvestre establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre;</p>
<p>ARTÍCULO 130.- La Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros tendrá las atribuciones siguientes:</p>	<p>II. Inspeccionar, verificar y vigilar el cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, por lo que respecta a la vida silvestre y los ecosistemas y recursos marinos, así como a los ecosistemas costeros;</p> <p>III. Verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas relativas al aprovechamiento extractivo</p>

	<p>y no extractivo de la vida silvestre y sus recursos genéticos, así como las restricciones al uso de artes, métodos y equipos de pesca prohibidos, cuando su utilización afecte o pueda afectar las especies o ecosistemas a que se refiere la fracción I de este artículo;</p> <p>IV. Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los calendarios de aprovechamiento de vida silvestre que al respecto expida la Secretaría;</p> <p>XIII. Verificar el cumplimiento de las vedas de especies acuáticas en riesgo, así como de la normatividad aplicable en las zonas de refugio para proteger especies acuáticas y de las áreas naturales protegidas que incluyan ecosistemas costeros o marinos;</p> <p>XVI. Verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas para proteger a los delfines en las operaciones de pesca de atún con cerco en aguas de jurisdicción federal o las realizadas por embarcaciones de bandera mexicana en aguas internacionales;</p> <p>XVII. Verificar la legal procedencia y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables para el traslado de ejemplares, partes y derivados de vida silvestre, quelonios y mamíferos marinos, así como de las especies acuáticas en riesgo en el territorio nacional y aguas de jurisdicción nacional;</p>
<p>ARTÍCULO 131.- Las Direcciones Generales de Inspección de Fuentes de Contaminación; de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección y Vigilancia Forestal y de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, tendrán además las siguientes atribuciones genéricas:</p>	<p>I. Programar, ordenar y realizar las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables, así como para requerir la presentación de documentación e información que requieran, y hacer las recomendaciones respectivas;</p>
<p>ARTÍCULO 133.- La Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta tendrá las siguientes atribuciones:</p>	<p>IX. Llevar el seguimiento de los actos y procedimientos administrativos que realicen las delegaciones y las direcciones generales con atribuciones de inspección y vigilancia de la Procuraduría, para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental; así como dictaminar previamente aquéllos que por su importancia y trascendencia deban ser atraídos por las unidades administrativas competentes;</p>
<p><b>Delegaciones Estatales de la Procuraduría Federal de protección al Ambiente</b></p>	<p>VIII. Programar, ordenar y realizar visitas de</p>

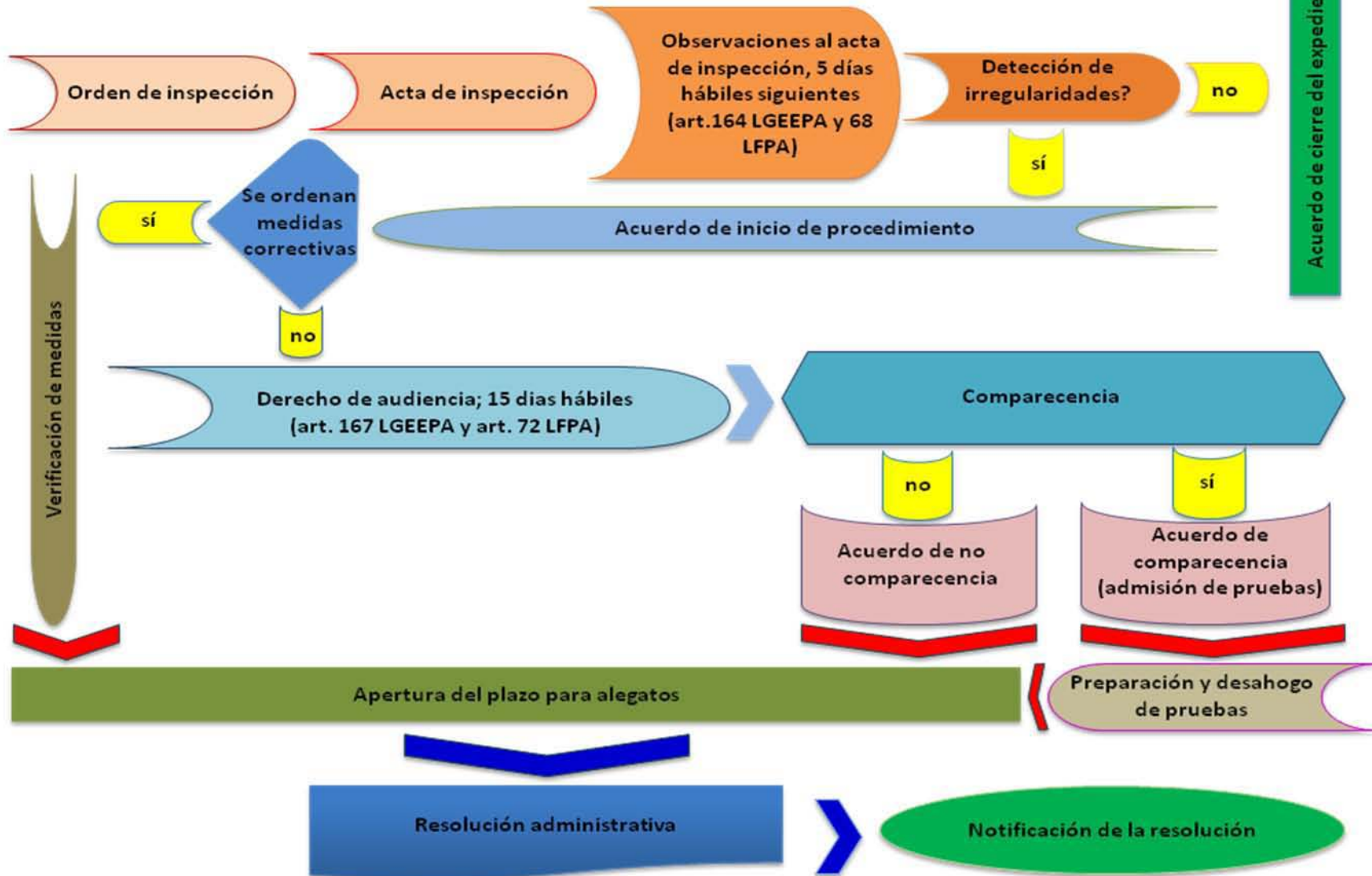


<p>ARTÍCULO 139.- Al frente de cada una de las delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente habrá un delegado, quien será auxiliado por los subdelegados, subdirectores, jefes de departamento, inspectores y demás personal necesario para el desempeño de sus atribuciones que autorice el presupuesto respectivo.</p> <p>Los delegados tendrán la representación para desempeñar las actividades derivadas de la competencia de la Procuraduría en su respectiva circunscripción territorial, la cual será determinada mediante acuerdo del Procurador que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Corresponde a los delegados, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría, ejercer las siguientes atribuciones:</p>	<p>inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental; a la restauración de los recursos naturales, y a la preservación y protección de los recursos forestales y cambio de uso de suelo en terrenos forestales; la vida silvestre, los quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo; bioseguridad de organismos genéticamente modificados; el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; áreas naturales protegidas, así como el impacto ambiental y el ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines;</p> <p>XIII. Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos materia de las denuncias relacionadas con los asuntos competencia de la Procuraduría</p> <p>XXV. Verificar la legal procedencia para el traslado de mamíferos y quelonios marinos y de las especies en riesgo y de la documentación que ampara su traslado dentro de su circunscripción territorial, dando aviso a las Direcciones Generales de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, según corresponda;</p> <p>XXVI. Verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, y expedir la documentación de verificación que acredite el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas</p> <p>XXXIX. Programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas en la materia, respecto de las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados en el ámbito de competencia de la Procuraduría;</p>
--	--

**Anexo II**

**Flujograma del procedimiento de Inspección instaurado por la  
PROFEPA**

## Flujograma del procedimiento de inspección



### **ANEXO III**

**Esbozo de la exposición de motivos para modificación al artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de noviembre de 1996.**

**La finalidad de la modificación es incluir, como tipos penales cometidos por la delincuencia organizada, los delitos en materia forestal y el contrabando de especies de flora y fauna.**

**Anexo III.- Esbozo de la exposición de motivos para modificación al artículo 2° de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de noviembre de 1996. La finalidad de la modificación es incluir, como tipos penales cometidos por la delincuencia organizada, los delitos en materia forestal y el contrabando de especies de flora y fauna.**

El alto índice de criminalidad y de asociaciones delictivas del crimen organizado, que se relaciona con los ilícitos en el aprovechamiento y uso de los recursos naturales de los recursos naturales, han rebasado con mucho la esfera administrativa, ámbito de competencia de la PROFEPA, entorno donde, hasta ahora se ventilan, estos asuntos.

De acuerdo con los números del programa de procuración de justicia 2001-2006, se tienen identificadas más de 100 áreas críticas por el alto índice de de ilícitos en el aprovechamiento de recursos naturales principalmente en zonas donde existe una gran riqueza biológica, el tráfico ilegal de especies de flora y fauna bajo un estatus de protección o bien alistadas en los anales de CITES. En aspectos forestales, dentro de las áreas críticas para la procuración de justicia ambiental se han identificado 15 zonas de ingobernabilidad en el territorio nacional, ubicadas en 18 Estados del país que concentran el 60% de la tala ilegal, caracterizadas por la resistencia social organizada a la aplicación de la ley ambiental causando números enfrentamientos entre grupos de talamontes y los inspectores ambientales de la PROFEPA; inclusive, con elementos de la policía federal<sup>263</sup>

Por otro lado, en la lucha que el gobierno federal mantiene contra los narcotraficantes, el uso intensivo de los terrenos utilizados para la siembra y cosecha de cultivos ilícitos, la tala y quema de bosques, el empleo de pesticidas y herbicidas, los químicos empleados en la producción de drogas o aún el simple hecho de asentarse en territorios con ecosistemas serranos o selváticos, afectan el delicado equilibrio ecológico en vastas regiones del territorio nacional. Lo anterior, genera impactos en los ecosistemas

---

<sup>263</sup> Programa de Procuración de Justicia 2001-2006. SEMARNAT-PROFEPA, México, Ed. SEMARNAT-PROFEPA, 2007

circundantes con la consecuente reducción en el número de especies animales y vegetales, muchas de estas protegidas por la Ley

Hasta el momento, no es posible saber con exactitud el impacto ambiental asociado a la actividad del narcotráfico en México. Ésta actividad, en todas sus modalidades, desde la siembra, cultivo, cosecha de enervantes, hasta el acondicionamiento y transporte de los mismos a través del territorio nacional con destino a los Estados Unidos, provoca alteraciones significativas a los ecosistemas. El número de hectáreas de bosque destruido para la siembra cultivo y cosecha de enervantes, aunado a la superficie acondicionada como pistas clandestinas para el trasiego de la droga, representan una problemática para el país, Es evidente que una importante superficie de territorio mexicano ha sufrido los efectos del proceso de deforestación iniciado en la década de los 70's por este fenómeno. Es especialmente importante contar con estudios acerca de los impactos en la flora y fauna originados por la preparación de nuevas áreas de siembras ilícitas, el empleo de agroquímicos y la disposición de los residuos del procesamiento. Además, durante la administración pública federal encabezada por Vicente Fox Quezada se estableció que los bosques y aguas dentro del territorio nacional constituían temas de seguridad nacional<sup>264</sup>.

El daño ocasionado por la siembra de cultivo ilícitos es acumulativo e incluye no sólo los impactos propios del uso o mejor dicho del abuso de los terrenos, sino encierra el abandono de las tierras través del tiempo. La pérdida de la cubierta forestal es otro de los fenómenos propios de estas conductas. El proceso de generación de daño ecológico ha sido especialmente severo en las unidades ambientales biofísicas serranas, zonas que, por sus características geográficas, resultan de difícil acceso para las autoridades encargadas del combate al narcotráfico. De acuerdo con la información de la las instancias de seguridad en el país los estados con mayor incidencia en la siembra de cultivos ilícitos son: Sinaloa, Durango y Chihuahua, sin dejar de lado a los estados de Guerrero y Oaxaca y Michoacán; entidades que representan una extensión considerable del territorio nacional, además, de acuerdo con la SEMARNAT y sus organismos desconcentrados, estas entidades representan Unidades Ambientales Biofísicas con un alta importancia para la conservación.

---

<sup>264</sup> PND 2000-2006, Presidencia de la República,

Si bien es cierto, el Título Séptimo del Código Penal Federal describe los tipos penales y las sanciones para los delitos contra la salud, como lo son la siembra, cultivo y cosecha de marihuana y amapola hongos alucinógenos y otros cultivos; también lo es que, dicho ordenamiento en su Título Vigésimo Quinto prescribe los delitos contra el ambiente y las gestión ambiental; ambos supuestos jurídicos requieren la intervención del representante social federal. No olvidemos que México es considerado como un país megadiverso, lo que conlleva una gran responsabilidad en la gestión ambiental.

En este tenor, resulta indispensable la atención del Estado en la problemática penal ambiental en México, actualmente existe colaboración institucional entre algunas dependencia del Ejecutivo Federal, sin embargo se requiere de una adecuación al marco legal para insertar los delitos en materia forestal y el contrabando de especies de flora y fauna como delitos cometidos por la delincuencia organizada.

En este sentido, con fecha 7 de noviembre de 1996 se publicó en el DOF la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, ordenamiento que prescribe todas las actividades ilícitas cometidas por pandillas organizadas. La Ley, en su artículo 2º, señala que; *“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”*. Las conductas contempladas en el precepto en comento abarcan una serie de tipos penales descritos y sancionados por las leyes penales, y las desarrolla a lo largo de VII fracciones.

Sin embargo, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada es omisa por lo que respecta a considerar dentro de su estructura a los delitos ambientales como una expresión de lo que se denomina delincuencia organizada. Al respecto, se puede decir que el tráfico de especies de flora y fauna y los delitos en materia forestal podrían ser considerados, dentro del artículo segundo del ordenamiento en comento, como tipos penales que laceran el tejido social del país cometidos por mafiosos organizados.

Lo antes descrito sería motivo de una reforma al artículo segundo del ordenamiento en comento, para incluir, como una forma de delincuencia organizada, específicamente al tráfico de especies de flora y fauna y los delitos en materia forestal, tipificados y sancionados en el Código Penal Federal. Dicha propuesta sería adicionar una fracción VIII al tenor de lo siguiente:

**Artículo 2o.-** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

.....

.....

**VIII.-** Las conductas previstas en los artículos 417; 418 fracciones I, III; 419, 420 fracciones I, II, II Bis, III, IV, V; 420 Bis fracciones I, II, III, IV. Todas previstas en el Código Penal Federal

### **Transitorios**

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

**Segundo.-** las conductas cometidas antes de la fecha de la entrada en vigor del presente decreto, se tramitaran y resolverán conforme a las disposiciones del Código Penal Federal



#### **ANEXO IV**

**Contenido de leyes especiales en materia ambiental, relativas a las disposiciones de supletoriedad de ordenamientos especiales a ordenamientos generales, en materia administrativa, penal o civil**

**Anexo IV.- Contenido de leyes especiales en materia ambiental, relativas a las disposiciones de supletoriedad de ordenamientos especiales a ordenamientos generales, en materia administrativa, penal o civil**

<b>Leyes Especiales en materia Ambiental</b>	<b>Artículos en referencia expresa al término Supletoriedad</b>	<b>Artículos en referencia expresa a la materia Penal</b>	<b>Artículos en referencia expresa a la materia Civil</b>
<b>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable</b>	<p><b>Artículo 6.</b> En lo no previsto en esta Ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente, las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.</p>	<p><b>De la Prevención, Combate y Control de Incendios Forestales</b></p> <p><b>Artículo 122.</b> La Secretaría dictará las normas oficiales mexicanas que deberán regir en la prevención, combate y control de incendios forestales, para evaluar los daños, restaurar el área afectada y establecer los procesos de seguimiento, así como los métodos y formas de uso del fuego en los terrenos forestales y agropecuarios colindantes.</p> <p>Quienes hagan uso del fuego en contravención de las disposiciones de las normas mencionadas, recibirán las sanciones que prevé la presente ley, sin perjuicio de las establecidas en las leyes penales.</p>	
<b>Ley General de Vida Silvestre</b>		<p><b>Artículo 120.-</b> La Secretaría, cuando realice aseguramientos precautorios de conformidad con esta Ley, canalizará los ejemplares asegurados al Centro para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre o consultará a éstos la canalización hacia</p>	<p><b>Artículo 20.</b> En todo lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de otras leyes relacionadas con las materias que regula este</p>

		<p>Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, instituciones o personas que reúnan las mejores condiciones de seguridad y cuidado para la estancia, y en su caso, la reproducción de los ejemplares o bienes asegurados.</p> <p>Las personas sujetas a inspección que sean designadas como depositarias de los bienes asegurados precautoriamente, deberán presentar ante la Secretaría una garantía suficiente que respalde la seguridad y cuidado de los ejemplares y bienes de que se trate, dentro de los cinco días siguientes a que se ordene el aseguramiento precautorio. En caso de que la Secretaría no reciba la garantía correspondiente, designará a otro depositario y los gastos que por ello se generen serán a cargo del inspeccionado.</p> <p>En caso de que el depositario incumpla con sus obligaciones legales, la Secretaría procederá a hacer efectivas las garantías exhibidas, independientemente de cualquier otra responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda y sin perjuicio de las sanciones que en su caso, se haya hecho acreedor el inspeccionado, por las infracciones que conforme a esta Ley y las disposiciones jurídicas que de ella emanen, hubiere cometido</p>	<p>ordenamiento.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Para los efectos de esta ley se entenderá por</p> <p><b>XXIV.</b> Legítimo poseedor: El poseedor de buena fe en los términos del Código Civil Federal.</p> <p><b>Artículo 106.</b> Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, toda persona que cause daños a la vida silvestre o su hábitat, en contravención de lo establecido en la presente Ley o en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estará obligada a repararlos en los términos del Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, así como en lo particularmente previsto por la presente Ley y el reglamento</p> <p><b>Artículo 109.</b> Serán competentes para conocer de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat los Juzgados de Distrito en materia civil, conforme a la competencia territorial que establezcan las disposiciones respectivas, regulándose el procedimiento</p>
--	--	--	---

			conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles.  <b>Artículo 120.</b>
<b>Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos</b>		<p><b>Artículo 71.-</b> No podrá transferirse la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, salvo autorización expresa de la Secretaría.</p> <p>Las personas que transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales o residuos peligrosos, en virtud de las actividades que en ellos se realizaron, deberán informar de ello a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes.</p> <p>Además de la remediación, quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio se harán acreedores a las sanciones penales y administrativas correspondientes.</p> <p><b>Artículo 113.-</b> En caso de que alguna de las conductas descritas en los artículos anteriores, derive en la comisión de algún delito, cualquier sanción señalada en esta Ley no exime a los responsables de la probable responsabilidad penal.</p>	
<b>Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.</b>	<b>ARTÍCULO 8.-</b> A falta de disposición expresa en el presente ordenamiento, se estará a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	<b>ARTÍCULO 121.-</b> Con independencia de lo dispuesto en el Artículo anterior, toda persona que, con pleno conocimiento de que se trata de OGM's, cause daños a terceros en sus bienes o a su salud,	<b>ARTÍCULO 121.-</b>

	<p><b>ARTÍCULO 114.-</b> Por lo que hace a los requisitos y formalidades que deben observarse en la realización de visitas de inspección y vigilancia, son aplicables supletoriamente a este Capítulo las disposiciones del Capítulo Decimoprimer del Título Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En materia de restauración o compensación de daños al medio ambiente o a la diversidad biológica, podrá ser aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p> <p><b>ARTÍCULO 118.-</b> Son aplicables supletoriamente a este Capítulo las disposiciones del Capítulo Único del Título Quinto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, excepto para lo dispuesto en el artículo anterior.</p> <p><b>ARTÍCULO 122.-</b> Son aplicables supletoriamente a este Capítulo en cuanto a responsabilidades administrativas, las disposiciones del Capítulo Único del Título Cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con excepción del artículo 70-A de dicho ordenamiento.</p>	<p>por el uso o manejo indebido de dichos organismos, será responsable y estará obligada a repararlos en los términos de la legislación civil federal. Igual obligación asumirá la persona que dañe el medio ambiente o la diversidad biológica, por el uso o manejo indebido de OGM's, para lo cual será aplicable lo dispuesto en el Artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p> <p>-----</p> <p>En el caso de daños al medio ambiente o a la diversidad biológica, la SEMARNAT, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ejercerá la acción de responsabilidad, pudiéndolo hacer en cualquiera de las siguientes formas:</p> <p><b>I.</b> De oficio, con base en el expediente relativo a actos de inspección y vigilancia que hayan concluido en definitiva, se haya determinado la comisión de infracciones a esta Ley y esta determinación no haya sido desvirtuada por cualquier medio de impugnación, o</p> <p><b>II.</b> Por denuncia, presentada por miembros de la comunidad afectada, de actos que pudieran contravenir lo establecido en esta Ley y demás disposiciones que de ella emanen. La denuncia deberá acompañarse de la información técnica y científica que la sustente, con la participación del</p>	
--	--	---	--

		<p>Consejo Consultivo Científico de la CIBIOGEM, previa opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.</p> <p>En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente procederá a ejercitar la acción de responsabilidad con base en el dictamen técnico que para tal efecto elabore el comité técnico científico de la SEMARNAT. Para la formulación del dictamen, el comité técnico científico evaluará la información y los elementos con que cuente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sea que obren en el expediente administrativo o los que aporten los denunciados, respectivamente, y determinará, en su caso, la existencia del daño. Serán competentes para conocer sobre las acciones de responsabilidad por daños al medio ambiente o a la diversidad biológica en los términos de este Artículo, los juzgados de distrito en materia civil, conforme a la competencia territorial establecida en las disposiciones respectivas.</p> <p>Las sanciones administrativas establecidas en el Artículo anterior se aplicarán sin perjuicio, en su caso, de las penas que correspondan cuando los actos u omisiones constitutivos de infracciones a esta Ley, sean también constitutivos</p>	
--	--	--	--

		de delito conforme a las disposiciones aplicables del Código Penal Federal.	
<b>Ley Federal de Procedimiento Administrativo</b>	Artículo 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.	Artículo 78.- Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores	

## **ANEXO V**

**Resumen de los capítulos correspondientes al tema ambiental en los Planes Nacionales de Desarrollo implementados por la Administración Pública Federal dentro del periodo comprendido entre 1983 al 2006**



**Anexo V.- Resumen de los capítulos correspondientes al tema ambiental en los Planes Nacionales de Desarrollo implementados por la Administración Pública Federal dentro del periodo comprendido entre 1983 al 2006**

<b>Plan Nacional de Desarrollo (PND)</b>	<b>Apartado correspondiente al tema ambiental</b>	<b>Generalidades</b>	<b>Estrategias y/o medidas para consolidar los objetivos del PND</b>
<b>Periodo 1983-1988</b>	<p>Capítulo 7.- Política Social</p> <p>7.7 Ecología</p>	<p>Se establece que por primera vez en un Plan de Desarrollo Nacional asuntos relacionados con el cuidado del entorno. Se incorporan explícitamente en la estrategia de desarrollo los criterios ecológicos y medioambientales, además de los económicos, políticos y sociales, para dar respuesta a las necesidades básicas de la población, asegurándole una calidad de vida adecuada y un aprovechamiento sostenido de los recursos naturales en el mediano y largo plazos.</p>	<p>7.7.2 Establece propósitos 7.7.3 lineamientos de estrategia 7.7.4 Líneas generales de acción 7.7.4.1 Prevención y control de la contaminación ambiental 7.7.4.2. Agua 7.7.4.3. Residuos 7.7.4.4. Aire 7.7.4.5. Restauración Ecológica 7.7.4.6. Flora y fauna silvestre 7.7.4.7. Conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables</p>
<b>Periodo 1989-1994</b>	<p>Capítulo 6.- Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida</p> <p>6.3 Protección al Medio Ambiente</p>	<p>Con el propósito de precisar las tareas el quehacer ecológico se establecen los siguientes propósitos prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente;</li> <li>2.- Conservar y usar adecuadamente los recursos naturales.</li> <li>3.- Sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental;</li> <li>4.- Detener y revertir la contaminación del agua;</li> <li>5.- Mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica.</li> <li>6.- Atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancia peligrosas;</li> <li>7.- Adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente;</li> </ol>	<p>6.3.1 Ordenamiento ecológico 6.3.2 Recursos naturales 6.3.3 Impacto ambiental 6.3.4 Riesgo ambiental 6.3.5 Agua 6.3.6 Aire 6.3.7 Desechos y residuos sólidos 6.3.8 Marco legal 6.3.9 Educación y comunicación 6.3.10 Aprovechamiento de la ciencia y tecnología 6.3.11 Participación social 6.3.12 Cooperación internacional</p>

		<p>8.- Hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito;</p> <p>9.- Utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente;</p> <p>10.- Asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y</p> <p>11.- Establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.</p>	
<b>Periodo 1995-2000</b>	<b>5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable</b>	<p>la estrategia nacional del Plan Nacional de Desarrollo busca un equilibrio -global y regional- entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza; y cuidar el ambiente y los recursos naturales a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.</p> <p>Este conjunto de políticas y acciones estarán permeadas por una estrategia de descentralización en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, con la finalidad de fortalecer la capacidad de gestión local, particularmente la de los municipios, y ampliar las posibilidades de participación social. Un componente central de la descentralización, será la inducción de formas de planeación regional en el aprovechamiento de los recursos, orientada a partir del reconocimiento local de las características específicas de esos recursos.</p> <p>Las políticas y acciones en materia de medio ambiente y recursos naturales se sustentarán en nuevos esquemas de corresponsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y fortaleciendo las actuales formas</p>	<p>En materia de regulación ambiental, la estrategia se centrará en consolidar e integrar la normatividad, y en garantizar su cumplimiento. En particular, se fortalecerá la aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental y se mejorará la normatividad para el manejo de residuos peligrosos.</p> <p>El factor de promoción en la regulación ambiental estará dado por un sistema de incentivos que, a través de normas e instrumentos económicos, alienten a productores y consumidores a tomar decisiones que apoyen la protección del ambiente y el desarrollo sustentable.</p> <p>Se buscará que cada entidad federativa y cada región crítica específica cuenten con un ordenamiento ecológico del territorio expedido con fuerza de ley.</p> <p>Para las Áreas Naturales Protegidas se aplicarán programas concertados que diversifiquen las fuentes y los mecanismos de financiamiento; incorporen servicios de turismo ecológico; desarrollen nuevos mercados de bienes de origen natural con una certificación ecológica; e induzcan el manejo para la reproducción de algunas especies de fauna silvestre.</p> <p>Para aprovechar plenamente las ventajas de los acuerdos comerciales de los que formamos parte, impulsaremos una producción limpia, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos de la competitividad, sobre todo en los países de la OCDE y</p>

		de corresponsabilidad ciudadana en la política pública. En especial en los consejos consultivos nacional y regionales para el desarrollo sustentable y en los respectivos consejos consultivos o técnicos de política hidráulica, ambiental, forestal, pesca y de suelos.	del TLC El uso eficiente del agua y su abastecimiento a todos los mexicanos es una de nuestras más altas prioridades. Para incrementar la producción sustentable del sector forestal se ampliará la infraestructura existente; se estimulará la exportación racional en los niveles más altos que permita su potencial, y se diversificará hacia nuevos productos competitivos.
<b>Periodo 2001-2006</b>	Objetivos Rectores y Estratégicos  Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza	El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.  Como indicadores para evaluar los resultados obtenidos se integrará información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales y la tasa de conservación de acuíferos	Estrategias: 1.- Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable 2.- Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores. 3.- Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos. 4.- Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables. 5.- Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección. 6.- Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos. 7.- Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

## **ANEXO VI**

**Rubros, Objetivos y Estrategias contenidas el eje número 4 del PND  
2007-2012, denominado sustentabilidad ambiental**

**Anexo VI.- Rubros, Objetivos y Estrategias contenidas el eje número 4 del PND 2007-2012, denominado sustentabilidad ambiental.**

<b>Rubros relacionados con el eje 4 del PND 2007-2012</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Estrategias</b>
<b>4.1 Agua</b>	<b>OBJETIVO 1 Incrementar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en el país.</b>	<p><b>ESTRATEGIA 1.1</b> Promover el desarrollo de la infraestructura necesaria para atender las necesidades existentes de servicios de agua potable y saneamiento en el país.</p> <p><b>ESTRATEGIA 1.2</b> Incentivar una cultura del agua que privilegie el ahorro y uso racional de la misma en el ámbito doméstico, industrial y agrícola.</p> <p><b>ESTRATEGIA 1.3</b> Promover el desarrollo y difusión de tecnologías más efectivas y eficientes para la potabilización, uso y tratamiento del agua.</p>
	<b>OBJETIVO 2 Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.</b>	<p><b>ESTRATEGIA 2.1</b> Fortalecer la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores de agua.</p> <p><b>ESTRATEGIA 2.2</b> Expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas.</p> <p><b>ESTRATEGIA 2.3</b> Promover el manejo integral y sustentable del agua desde una perspectiva de cuencas.</p> <p><b>ESTRATEGIA 2.4</b> Propiciar un uso eficiente del agua en las actividades agrícolas que reduzca el consumo de líquido al tiempo que proteja a los suelos de la salinización</p>
<p><b>4.2 Bosques y selvas</b></p> <p><b>En la mayoría de los casos, el desarrollo de las actividades de los distintos sectores productivos no toma en cuenta el valor de los ecosistemas como los espacios donde se dan los procesos naturales que sostienen la vida y proveen los bienes y servicios que</b></p>	<b>OBJETIVO 3 Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México.</b>	<p><b>ESTRATEGIA 3.1</b> Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional como esquema de conservación de ecosistemas.</p> <p><b>ESTRATEGIA 3.2</b> Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.</p> <p><b>ESTRATEGIA 3.3</b> Diseñar e instrumentar mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas.</p> <p><b>ESTRATEGIA 3.4</b> Desarrollar e implementar programas integrales</p>

<p><b>satisfacen las necesidades de la sociedad.</b></p>		<p>para el análisis, prevención y control de incendios forestales.  <b>ESTRATEGIA 3.5</b> Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.  <b>ESTRATEGIA 3.6</b> Fortalecer los procesos e iniciativas para prevenir y erradicar la impunidad de los delitos ambientales contra la flora y fauna del país</p>
<p><b>4.3 Biodiversidad</b></p>	<p><b>OBJETIVO 4 Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país.</b></p> <p>La conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna del país requiere de un mayor conocimiento para lograr su manejo sustentable.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 4.1</b> Impulsar la generación de conocimiento sobre la biodiversidad del país y fomentar su difusión.  <b>ESTRATEGIA 4.2</b> Aumentar la superficie bajo esquemas de conservación, manejo y uso sustentable en el territorio nacional.  <b>ESTRATEGIA 4.3</b> Atender de manera prioritaria a las especies mexicanas en peligro de extinción.</p>
	<p><b>OBJETIVO 5 Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y económico.</b></p>	<p><b>ESTRATEGIA 5.1</b> Impulsar la instrumentación de tecnologías más limpias y amigables con el medio ambiente entre los sectores productivos del país.  <b>ESTRATEGIA 5.2</b> Fomentar el ecoturismo como herramienta para la conservación de la riqueza natural y el desarrollo económico en las zonas rurales.  <b>ESTRATEGIA 5.3</b> Impulsar el manejo sustentable de los recursos naturales a través de proyectos productivos rurales</p>
<p><b>4.4 Gestión y justicia en materia ambiental</b></p>	<p><b>OBJETIVO 6 Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.</b></p> <p>Una gestión ambiental integral, transversal y eficiente que contribuya al crecimiento y desarrollo sustentable del país debe basarse en la aplicación efectiva de la ley.  De esta manera, la gestión ambiental se enfocará en diversos aspectos relacionados con la prevención y control de la calidad del aire, el manejo adecuado de materiales y residuos, la</p>	<p><b>ESTRATEGIA 6.1</b> Promover el desarrollo de prácticas de gestión ambiental que contribuyan a la competitividad y el crecimiento económico  <b>ESTRATEGIA 6.2</b> Fomentar la participación del sector privado en la incorporación de prácticas de ecoeficiencia en sus actividades productivas y en el desarrollo de la infraestructura ambiental  <b>ESTRATEGIA 6.3</b> Promover el establecimiento y respeto de un marco jurídico garante del desarrollo sustentable de actividades económicas  <b>ESTRATEGIA 6.4</b> Asegurar la adecuada aplicación del marco jurídico por parte de la autoridad,</p>

	realización de actividades riesgosas en forma segura y el fortalecimiento de los instrumentos de política y gestión ambiental	así como garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales a través de acciones de inspección, vigilancia y reparación de daños.
	<b>OBJETIVO 7 Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.</b>	<b>ESTRATEGIA 7.1</b> Establecer criterios de sustentabilidad ambiental en los programas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. recursos naturales, eficiencia económica y generación de valor agregado
	<b>OBJETIVO 8 Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental.</b>	<b>ESTRATEGIA 8.1</b> Diseñar e instrumentar mecanismos que promuevan y faciliten la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en los programas y acciones relacionados con la sustentabilidad ambiental. <b>ESTRATEGIA 8.2</b> Participar activamente en los esfuerzos internacionales en pro de la sustentabilidad ambiental
<b>4.5 Ordenamiento ecológico</b>  <b>El ordenamiento ecológico del territorio representa uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable, promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales.</b>	<b>OBJETIVO 9 Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.</b>	<b>ESTRATEGIA 9.1</b> Instrumentar acciones para ejecutar el ordenamiento ecológico del territorio nacional. <b>ESTRATEGIA 9.2</b> Desarrollar políticas para el manejo integral y sustentable de los océanos y costas. Sólo a través del ordenamiento se fortalecerá la sustentabilidad en mares y costas. <b>ESTRATEGIA 9.3</b> Propiciar el desarrollo ordenado, productivo y corresponsable y la recuperación de los suelos nacionales con criterios de sustentabilidad, para aprovechar eficientemente su potencial a partir de su vocación.
<b>4.6 Cambio climático</b>  <b>El uso de combustibles fósiles y tecnologías industriales atrasadas, el cambio de uso del suelo y la destrucción de millones de hectáreas forestales están provocando un aumento en la</b>	<b>OBJETIVO 10 Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).</b>  Como signatario del Protocolo de Kioto, México ha aprovechado, aunque aún de manera incipiente, el potencial para generar proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio.	<b>ESTRATEGIA 10.1</b> Impulsar la eficiencia y tecnologías limpias (incluyendo la energía renovable) para la generación de energía. <b>ESTRATEGIA 10.2</b> Promover el uso eficiente de energía en el ámbito doméstico, industrial, agrícola y de transporte. <b>ESTRATEGIA 10.3</b> Impulsar la adopción de estándares internacionales de emisiones vehiculares.

<p><b>concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera.</b></p>		<p><b>ESTRATEGIA 10.4</b> Fomentar la recuperación de energía a partir de residuos.</p>
	<p><b>OBJETIVO 11</b> Impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 11.1</b> Promover la inclusión de los aspectos de adaptación al cambio climático en la planeación y quehacer de los distintos sectores de la sociedad.  <b>ESTRATEGIA 11.2</b> Desarrollar escenarios climáticos regionales de México.  <b>ESTRATEGIA 11.3</b> Evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos.  <b>ESTRATEGIA 11.4</b> Promover la difusión de información sobre los impactos, vulnerabilidad y medidas de adaptación al cambio climático.</p>
<p><b>4.7 Residuos sólidos y peligrosos</b></p> <p>Cada año se generan en México alrededor de 40 millones de toneladas de residuos, de las cuales, 35.3 millones corresponden a residuos sólidos urbanos (RSU) y se estima que entre 5 y 6 millones de toneladas a residuos peligrosos (RP).</p>	<p><b>OBJETIVO 12</b> Reducir el impacto ambiental de los residuos.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 12.1</b> Promover el manejo adecuado y el aprovechamiento de residuos sólidos con la participación del sector privado y la sociedad.  <b>ESTRATEGIA 12.2</b> Promover el desarrollo de la infraestructura apropiada para la gestión integral de los residuos peligrosos.  <b>ESTRATEGIA 12.3</b> Intensificar las regulaciones y controles para la gestión integral de residuos peligrosos.  <b>ESTRATEGIA 12.4</b> Promover la remediación de suelos en sitios contaminados</p>
<p><b>4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social</b></p> <p>México necesita contar con mayor conocimiento acerca de los procesos ambientales que lo afectan; se requiere impulsar decididamente una agenda ambiental de investigación que incorpore los temas que</p>	<p><b>OBJETIVO 13</b> Generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada.</p>	<p><b>ESTRATEGIA 13.1</b> Fortalecer las instituciones de investigación ambiental que propicie la ampliación del conocimiento y brinde alternativas válidas para el aprovechamiento sustentable del capital natural del país.  <b>ESTRATEGIA 13.2</b> Ampliar la cooperación internacional en materia de investigación ambiental, que permita al país aprovechar los mecanismos de financiamiento existentes, que sirvan como complemento a los esfuerzos nacionales en este rubro.  <b>ESTRATEGIA 13.3</b> Extender y</p>



		mejorar los canales de comunicación y difusión de la investigación ambiental para propiciar que más sectores sociales estén enterados de la problemática ambiental del país.
<b>4.9 Educación y cultura ambiental</b>	<b>OBJETIVO 14 Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.</b>	<b>ESTRATEGIA 14.1</b> Mejorar los mecanismos que el sistema educativo utiliza para dar a conocer y valorar la riqueza ambiental de nuestro país. <b>ESTRATEGIA 14.2</b> Diseñar e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales.

**ANEXO VII**

**Resultados de los Subprogramas de Inspección y Vigilancia de la Vida  
Silvestre**

## Anexo VII.- Resultados de los Subprogramas de Inspección y Vigilancia de la Vida Silvestre

Vida Silvestre	Subprograma Nacional de Inspección a Delfinarios <sup>265</sup>	Subprograma Nacional de Inspección a Zoológicos <sup>266</sup>	Subprograma Nacional de Inspección a Circos <sup>267</sup>
	<p><b>Resultados 2008 - 2010</b></p> <p>Con la aplicación del Subprograma Nacional de Inspección a Delfinarios, se inspeccionaron 23 delfinarios ubicados en los estados de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Guanajuato, Nuevo León y Veracruz; del total de delfinarios 2 son itinerantes y fueron inspeccionados en los estados de Chihuahua y Yucatán.</p> <p>En las visitas de inspección se verificaron las condiciones para la exhibición, manejo y manutención de los delfines en</p>	<p><b>Resultados 2009 - 2010</b></p> <p>Con la aplicación del Subprograma en 2009 y 2010, se inspeccionaron un total de 76 zoológicos, ubicados en 29 entidades federativas, resultando en la verificación de 27,601 ejemplares, 307 productos y 126 subproductos de fauna silvestre.</p> <p>Con la aplicación del Subprograma se pretende elevar el nivel de cumplimiento de la legislación en la materia, para el bienestar de los ejemplares confinados, brindando de esta forma atención eficaz al total de denuncias ciudadanas relacionadas con el trato digno y respetuoso otorgado a los ejemplares en los</p>	<p>De acuerdo con información proporcionada por la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la SEMARNAT, un total de 166 circos se encuentran registrados, y solo 89 de ellos se han incorporado al padrón de PIMVS; los 77 circos restantes se encuentran aún registrados como UMA. Actualmente, la DGVS lleva a cabo un proceso de desincorporación de los circos como UMA para registrarlos como PIMVS, con un avance de aproximadamente 54%.</p> <p><b>Objetivo general</b></p> <p>Establecer una estrategia eficiente de inspección a circos, que permita verificar el cumplimiento de la legislación que los</p>

<sup>265</sup> Disponible.

[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_delfinarios.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1668/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_delfinarios.html). Consulta 1 de marzo de 2011

<sup>266</sup> Disponible.

[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_zoologicos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/760/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_zoologicos.html). Consulta 1 de marzo de 2011

<sup>267</sup> Disponible

[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma\\_nacional\\_de\\_inspeccion\\_a\\_circos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1388/1/mx/subprograma_nacional_de_inspeccion_a_circos.html). Consulta 1 de marzo de 2011

	<p>cautiverio, asimismo, se verificó la legal procedencia de un total de 269 ejemplares de delfín (de las especies <i>Tursiops truncatus</i> y <i>Tursiops aduncus</i>), 7 ejemplares de lobo marino (de las especies <i>Zalophus californianus</i> y <i>Otaria byronia</i>) y 7 ejemplares de manatí (<i>Trichechus manatus</i>).</p>	<p>zoológicos.</p>	<p>regula, y aumentar los niveles de su cumplimiento.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>a) Llevar a cabo visitas de inspección a circos, seleccionándolos mediante criterios preestablecidos que consideran los antecedentes de inspección.</p> <p>b) Definir con claridad las obligaciones que establecen la Ley General de Vida Silvestre y su Reglamento para los circos.</p> <p>c) Homologar los criterios de actuación a nivel nacional en las diligencias de inspección.</p> <p>d) Establecer un mecanismo eficiente de atención a denuncias relacionadas con circos.</p> <p>e) Establecer un mecanismo de control de inspección a circos a nivel nacional, que permita verificar el cumplimiento de la normatividad que los regula, sin obstaculizar los procedimientos administrativos.</p> <p>f) Inspeccionar los</p>
--	--	--------------------	---

			<p>circos bajo un esquema integral que incluya la verificación del cumplimiento de todas las obligaciones de éstos, que contempla la legislación que los regula, incluyendo aspectos relacionados con el trato digno y respetuoso, lo cual permitirá dar una adecuada atención a las denuncias ciudadanas.</p>
--	--	--	--

## **ANEXO VIII**

**Resultado de las acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la Subprocuraduría de Recursos Naturales, y las Delegaciones Estatales de la PROFEPA. Durante el año 2010**

**Anexo VII.- Resultado de las acciones de Inspección y Vigilancia implementadas por la Subprocuraduría de Recursos Naturales, y las Delegaciones Estatales de la PROFEPA. Durante el año 2010**

<b>Tipo de Subprograma</b>	<b>Acciones implementadas durante 2010 por las Subprocuraduría de Recursos Naturales y las Delegaciones Estatales de la PROFEPA</b>
<b>Subprograma de Inspección de Áreas Naturales Protegidas Marinas y Litorales</b>	<p>Se dio atención especial de manera sistemática a 24 ANPs. Estas cuentan con Programa de Inspección y Vigilancia (PIV). Y están distribuidas en 11 Estados de la República Las acciones realizadas se llevaron a cabo en coordinación CONANP y SEMAR</p> <p>Durante 2010, se efectuaron 906 recorridos de vigilancia, 203 operativos y 177 inspecciones; se aseguró precautoriamente: 47 equipos y artes de pesca, 18 embarcaciones, 12 motores fuera de borda, 4,500 Kg. de escama, 1,400 Kg. de tiburón y 47 piezas, partes y derivados de diversas especies marinas.</p>
<b>Subprograma de vigilancia en sitios de anidación de Tortugas Marinas</b>	<p>1.- Tortuga laúd (<i>Dermochelys coriacea</i>):</p> <p>Durante el periodo enero - marzo de 2010 se continuaron las actividades del Operativo Especial para la protección de la anidación de tortuga laúd</p> <p>En total durante toda la temporada se realizaron 1,315 recorridos de vigilancia, en los cuales se estima la protección de 331 nidos de tortuga laúd y la liberación de 4,767 crías durante la temporada. Adicionalmente, y dado que se comparten las playas de anidación, se brindó protección a los nidos de tortuga golfina y prieta que llegaron a anidar a dichas playas, estimándose la protección de 65 nidos de tortuga prieta (<i>Chelonia agassizii</i>) y 1,162 nidos de tortuga golfina (<i>Lepidochelys olivacea</i>), liberándose 2,262 y 67,857 crías respectivamente.</p> <p>El 1 de noviembre de 2010, se instalo el Operativo Especial para la protección de la anidación de tortuga laúd, en coordinación con SEMAR y personal de la CONANP. En lo que va de la temporada se han realizado 1, 411 recorridos de vigilancia, se han avistado 124 ejemplares y protegido 142 nidos</p> <p>2.- Tortuga golfina</p> <p>Como parte del operativo especial 2009 2010 para proteger las</p>

	<p>arribadas de la tortuga golfina en las playas de Escobilla y Morro Ayutla del Estado de Oaxaca, temporada 2009-2010, se obtuvieron los siguientes resultado: se protegieron en total 19 arribadas, 10 en playa la Escobilla y 9 en Morro Ayuta, se estima la protección de 1, 080,145 y 307, 465 anidaciones respectivamente.</p> <p>El 06 y 13 de julio de 2010 inició el operativo permanente para proteger a la tortuga marina golfita, temporada 2010, en sus principales playas de anidación; La Escobilla y Morro Ayuta en el estado de Oaxaca, de igual forma a partir del 30 de junio se han realizado recorridos en la playa Ixtapilla en el estado de Michoacán para proteger a la especie. En lo que va de la temporada en las tres playas, se han realizado 2, 264 recorridos de vigilancia, se ha llevado a cabo la protección de 16 arribadas y protegido a 1, 043, 783 nidos de tortuga golfina.</p>
<p><b>Plan de Acción Verificación de Dispositivos Excluidores de Tortuga marina</b></p>	<p>Durante temporada 2009, por lo que hace a la actividad pesquera han certificado 1,238 embarcaciones y se inspeccionaron 948 embarcaciones para verificar su uso y operación, tanto en muelle como en actividades de pesca en el mar, de las cuales 83 presentaron irregularidades. La colaboración y coordinación existente con CONAPESCA, permitió alcanzar mejores resultados. En los meses de febrero y marzo, la CONAPESCA detectó dos embarcaciones con posesión de tortuga marina, notificando a la PROFEPA para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente y la puesta a disposición del Ministerio Público de las personas a bordo de las embarcaciones.</p>
<p><b>Atención a contingencias en Recursos Marinos</b></p>	<p>En el periodo enero-septiembre de 2010, se tienen reportados 17 casos de contingencias en materia de recursos marinos en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Guerrero, Veracruz, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; de estos eventos, doce fueron relacionados con mamíferos marinos, cuatro con tortugas marinas y uno con peces. Debido al avanzado estado de descomposición en que fueron localizados la mayor parte de los organismos, no fue posible tomar muestras para análisis de laboratorio. En dos casos, mortandad de tortugas marinas en Guerrero y varamiento de ballenas picudas Baird en Baja California Sur, donde se logró tomar muestras de tejidos y órganos en condiciones para análisis de laboratorio, éstas fueron remitidas a la UNAM en México, D.F. e INCODE en La Paz, B.C.S., respectivamente, para los análisis de laboratorio correspondientes, quedando pendientes los resultados.</p>
<p><b>Programa permanente de protección a la Vaquita Marina</b></p>	<p>En 2010 se realizaron 604 recorridos de vigilancia (561 marítimos y 43 sobrevuelos), se levantaron 45 actas de inspección, se pusieron a disposición del Ministerio Público Federal (MPF) a 16 infractores; se aseguraron: 7.4195 toneladas</p>



	de producto pesquero (1.629 toneladas a disposición del MPF), 47 embarcaciones menores (5 a disposición del MPF) y 221 artes de pesca (5 a disposición del MPF).
<b>Organismos genéticamente modificados</b>	En el periodo enero-septiembre de 2010, se tienen reportados 17 casos de contingencias en materia de recursos marinos en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Guerrero, Veracruz, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; de estos eventos, doce fueron relacionados con mamíferos marinos, cuatro con tortugas marinas y uno con peces. Debido al avanzado estado de descomposición en que fueron localizados la mayor parte de los organismos, no fue posible tomar muestras para análisis de laboratorio. En dos casos, mortandad de tortugas marinas en Guerrero y varamiento de ballenas picudas Baird en Baja California Sur, donde se logró tomar muestras de tejidos y órganos en condiciones para análisis de laboratorio, éstas fueron remitidas a la UNAM en México, D.F. e INCODE en La Paz, B.C.S., respectivamente, para los análisis de laboratorio correspondientes, quedando pendientes los resultados.
<b>Impacto ambiental</b>	<b>ACCIONES 2010</b>  En materia de impacto ambiental, de enero a octubre de 2010, se realizaron 2,403 visitas de inspección a obras y actividades de competencia federal, en las que se detectaron 163 proyectos con autorización pero fuera de norma; asimismo, se llevó a cabo la clausura de 292 proyectos.

**ANEXO IX**

**Estadísticas Justicia Ambiental en México.**

**FUENTE: Anexos estadísticos Informes Anuales de la PROFEPA,  
dentro del periodo 2007-2010**

Estadísticas Justicia Ambiental PROFEPA 2007														
Materia	Acciones de Inspección	Acciones de Vigilancia	Procedimientos Administrativos Instaurados	Resoluciones Emitidas	Número de Multas Impuestas	Monto de Multas Impuestas (mdp)	Visitas de Verificación	Resoluciones Emitidas Programa Abatimiento al Rezago	Solicitudes de Conmutación	Resoluciones de Conmutación	Solicitudes de Reconsideración	Reconsideraciones Resueltas	Recursos de Revisión Resueltos	juicios de nulidad
Recursos Forestales	6902	1003	1818	4385	1166	22.5								
Vida Silvestre	1874	325	123	1098	207	4.8								
Áreas Naturales Protegidas	484	241	51		92	1.5								
ZOFEMAT	2092	349	588	1171	375	26.6								
Impacto Ambiental	2068	131	566	962	375	29.7								
Recursos Pesqueros y Marinos	1361	3891	10	1151	72	6.9								
Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal	5031		5031	6920	2722	209.6	2392							
Justicia Ambiental								23170	354	324	272	303	2067	333
<b>TOTALES</b>	<b>19812</b>	<b>5940</b>	<b>8187</b>	<b>15687</b>	<b>5009</b>	<b>301.6</b>	<b>2392</b>	<b>23170</b>	<b>354</b>	<b>324</b>	<b>272</b>	<b>303</b>	<b>2067</b>	<b>333</b>

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Estadísticas Justicia Ambiental PROFEPA 2008														
Materia	Acciones de Inspección	Acciones de Vigilancia	Procedimientos Administrativos Instaurados	Resoluciones Emitidas	Número de Multas Impuestas	Monto de Multas Impuestas (mdp)	Visitas de Verificación	Resoluciones Emitidas Programa Abatimiento al Rezago	Solicitudes de Conmutación	Resoluciones de Conmutación	Solicitudes de Reconsideración	Reconsideraciones Resueltas	Recursos de Revisión Resueltos	Juicios de Nulidad
Recursos Forestales	6994	3293	418	3047	639	21.6								
Vida Silvestre	1925	1227	63	740	110	1.3								
Áreas Naturales Protegidas	266	2384	65			6								
ZOFEMAT	2299	1549		627	205	4.7								
Impacto Ambiental	2545	231	92	717	205	24.1								
Recursos Pesqueros y Marinos	539	3361	1	235	42	600								
Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal	5376		5376	4435	1461	135.7	2579							
Justicia Ambiental								7775	401	548	454	385	1579	
<b>TOTALES</b>	19944	12045	6015	9801	2662	793.4	2579	7775	401	548	454	385	1579	

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Estadísticas Justicia Ambiental PROFEPA 2009														
Materia	Acciones de Inspección	Acciones de Vigilancia	Procedimientos Administrativos Instaurados	Resoluciones Emitidas	Número de Multas Impuestas	Monto de Multas Impuestas (mdp)	Visitas de Verificación	Resoluciones Emitidas Programa Abatimiento al Rezago	Solicitudes de Conmutación	Resoluciones de Conmutación	Solicitudes de Reconsideración	Reconsideraciones Resueltas	Recursos de Revisión Resueltos	Juicios de Nulidad
Recursos Forestales	7448	4158		3554	699	19.8								
Vida Silvestre	2680	1334		1092	158	3.3								
Áreas Naturales Protegidas	917	3217				1.14								
ZOFEMAT	1915	327		715	314	2.3								
Impacto Ambiental	3468	328		1177	314	26.9								
Recursos Pesqueros y Marinos	532	3347		256	30	0.853								
Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal	5784		5784	6192	1748	80.38	4198							
Justicia Ambiental								6056	389	368	407	326	506	
<b>TOTALES</b>	<b>22744</b>	<b>12711</b>	<b>5784</b>	<b>12986</b>	<b>3263</b>	<b>134.7</b>	<b>4198</b>	<b>6056</b>	<b>389</b>	<b>368</b>	<b>407</b>	<b>326</b>	<b>506</b>	

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

Estadísticas Justicia Ambiental PROFEPA 2010														
Materia	Acciones de Inspección	Acciones de Vigilancia	Procedimientos Administrativos Instaurados	Resoluciones Emitidas	Número de Multas Impuestas	Monto de Multas Impuestas (mdp)	Visitas de Verificación	Resoluciones Emitidas Programa Abatimiento al Rezago	Resoluciones Emitidas de Procedimientos Iniciados con Anterioridad a 2010	Solicitudes de Conmutación	Resoluciones de Conmutación	Solicitudes de Reconsideración	Reconsideraciones Resueltas	Recursos de Revisión Resueltos
Recursos Forestales	5857	4122		3355	868	25.2								
Vida Silvestre	2551	1524		1151	189	4.1								
Áreas Naturales Protegidas	680	2812				1.7								
ZOFEMAT	1464	321		758	392	1.88								
Impacto Ambiental	3113	411		1322	392	22.08								
Recursos Pesqueros y Marinos	494	6639		331	24	0.872								
Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal	5463		5463	5275	1517	54.71	2835							
Justicia Ambiental									4856	276	190	336	169	315
<b>TOTALES</b>	<b>19622</b>	<b>15829</b>	<b>5463</b>	<b>12192</b>	<b>3382</b>	<b>110.54</b>	<b>2835</b>		<b>4856</b>	<b>276</b>	<b>190</b>	<b>336</b>	<b>169</b>	<b>315</b>

Fuente: Anexos Estadísticos de los Informes Anuales de la PROFEPA 2007-2010

## **ANEXO X**

### **Indicadores en materia de Justicia Ambiental en México**

## **Anexo X.- Indicadores en materia de Justicia Ambiental en México**

*I.- Introducción, II.- Marco Conceptual, III.- Características de los Indicadores. IV.- Indicadores en materia ambiental en México, VI.- Indicadores en materia de Inspección y Vigilancia de la Legislación Ambiental VII.- Conclusiones*

### **I.- Introducción:**

La rendición de cuentas de la forma en que la administración pública ejerce el poder es el nuevo paradigma de las democracias contemporáneas. Con el ánimo de mantener un diálogo con sus gobernados, los Estados se obligan a establecer lineamientos para la elaboración de estadísticas e indicadores de las acciones de gobierno sustentadas en ejercicios de planeación de la política pública. Sin duda, los indicadores estadísticos constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de estas acciones. Actualmente, uno de los retos en la generación de estadísticas es contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones y el seguimiento en la política doméstica y los compromisos internacionales de la administración pública. La procuración e impartición de justicia ambiental en México es un punto toral para salvaguardar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar.

### **II.- Marco Conceptual:**

El relación con la definición del término “indicadores”; diferentes autores y organismos utilizan la que Bauer pronunció en 1966, al tenor de lo siguiente: “Los indicadores sociales, generalmente, son visualizados como estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto<sup>268</sup>”.

---

<sup>268</sup> Horn, Robert V. “Statistical indicators for de economic and social sciences”. Cambridge University Press, Hong Kong , 1993, p.147, disponible en [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf) , consulta 11 de abril de 2011.



A ciencia cierta, lo más cercano a una definición oficial emana de la Oficina de las Naciones Unidas, la cual los describe como: “Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo (...) productos y alcanzando objetivos”<sup>269</sup>.

Desde una concepción genérica, los indicadores contienen datos, medidas, estadísticas; si bien, los indicadores son medidas, no todas las medidas son indicadores. Para cada indicador debe existir una definición, fórmula de cálculo y metadatos necesarios para su mejor entendimiento y socialización. Por lo que hace a la metodología de cálculo, es importante que ésta sea consistente, permitiendo que la medición sea replicable por actores externos y en un contexto similar.

La construcción de indicadores requiere un marco legal, programático y normativo, donde se establezca la necesidad de información para medir o analizar la situación de la economía, la sociedad, la población o el medio ambiente respecto a determinados valores o metas trazadas. Los indicadores pueden ser: a) cualitativos y b) cuantitativos; los segundos se utilizan con mayor regularidad.

En un contexto global, “Los indicadores son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región en lo referente a su economía, sociedad, desarrollo humano, así como para valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos fijados en cada uno de los ámbitos de acción de los programas de gobierno”<sup>270</sup>.

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas realizó algunas recomendaciones a las oficinas encargadas del manejo de la información estadística de los países, para generar

---

<sup>269</sup> Disponible: [www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11](http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11) , consulta 11 de abril de 2011.

<sup>270</sup> Disponible: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf) , consulta 11 de abril de 2011.

la información que permita la construcción de los indicadores relevantes y medir el desarrollo del cada país internamente y en su contexto internacional<sup>271</sup>.

La comparabilidad del desarrollo económico y social es otra de las funciones de los indicadores, ya que estamos inscritos en una cultura donde el valor asignado a los objetos, logros o situaciones sólo adquiere sentido respecto a la situación de otros contextos, personas y poblaciones, es decir, es el valor relativo de las cosas lo que les da un significado<sup>272</sup>.

El fin último de los indicadores es ser un insumo para evaluar el avance hacia las metas propuesta dentro del ejercicio programático sobre el bienestar económico, social y de conservación del medio ambiente; las unidades de medida que se utilizan en los indicadores de conservación del medio ambiente son principalmente el nivel de conservación de los recursos naturales y los servicios ambientales que suministran a la sociedad.

Por lo que hace a los tipos de indicadores, existen, al menos, dos criterios para clasificarlos: 1.- A partir de la dimensión o valoración de la realidad económica, social, política o humana que se pretende expresar. 2.- Partiendo del tipo de medida o procedimiento estadístico necesario para su obtención.

---

<sup>271</sup> Recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas publicadas en el United Nations Economics and Social Council. Report, of the Friends of the Statistical Commission. An assessment of the statistical indicators derived from United Nations summit meetings. Statistical Commission, third session, march 5-8 2002 “La habilidad de producir información estadística relevante y consistente sobre la base de una capacidad estadística sustentable, implica la habilidad de producir estadísticas en una base regular y en el tiempo requerido. Una sólida infraestructura estadística es esencial, y en ella los indicadores estadísticos necesitan ser vistos como el producto final de una, a menudo, compleja infraestructura estadística, que es esencial si los indicadores quieren ser producidos con una calidad adecuada, lo que significa: a) Apuntalar los sistemas para crear y mantener los marcos muestrales para las encuestas en establecimientos y en hogares. b) Contar con una masa crítica de las actividades estadísticas que se realizan: diseño de encuestas, colección y análisis de datos, con el fin de alimentar las habilidades profesionales básicas. c) Desarrollar, a lo largo del tiempo, la capacidad técnica y profesional para mantener y desarrollar sistemas de acuerdo con estándares internacionales. d) Desarrollar la capacidad analítica que permita identificar la pérdida de relevancia de información y el surgimiento de nuevas necesidades. e) Adecuar la estructura estadística. f) Realizar un buen manejo para hacer el mejor uso de los recursos disponibles. “Todo lo arriba mencionado dentro de una amplia estructura legal y administrativa que reconozca la importancia de la buena información estadística y la necesidades para sostener las condiciones en la cuales puede ser producida con alto profesionalismo e integridad, consistente con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas.”

<sup>272</sup> Disponible: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf) , consulta 11 de abril de 2011.

El trabajar con indicadores conlleva una serie de restricciones, el carácter cuantitativo hace que se generen indicadores sólo de aquello que puede ser medible en cantidad. El uso de indicadores presupone que las metas de instituciones y dependencias públicas, así como sus niveles de logro estén disponibles e identificables en planes y programas de gobierno y que no hay contradicciones entre los mismos. Depender de objetivos que son cambiantes, por lo menos en cada nueva administración, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos, lo que implica un ajuste permanente de las fuentes tradicionales de información.

### **III.- Características de los indicadores<sup>273</sup>:**

Un indicador cuenta entre sus características las siguientes: ser exclusivo de los temas de política o de administración; ser dinámicos y estar sometidos a continua revisión; ser materia de política pública, de modo que su definición no sea tarea exclusiva de los estadísticos; ser relevantes para la toma de decisiones y definición de políticas; ser oportuno para la evaluación y monitoreo de los asuntos de administración pública o privada; ser analítico de los fenómenos bajo observación; ser comparativo tanto en el tiempo como en el espacio. En seguida se enumeran una serie de factores que hacen de los indicadores un factor de importancia capital para percibir el comportamiento de las acciones de gobierno:

1.- Estar inscrito en un marco teórico o conceptual, que le permita asociarse firmemente con el evento al que el investigador pretende dar forma. De ser posible, debe establecerse una estructura que lo ubique en un marco explicativo, como es el caso del modelo Presión-estado-respuesta(PER) que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el trabajo con indicadores de medio ambiente, que los organiza para referenciar situaciones de presión, de estado o de respuesta en torno al tema.

---

<sup>273</sup> Disponible: [www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf](http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/economicas/indicadores.pdf) , consulta 11 de abril de 2011

- 2.- Ser específicos, es decir, se debe contar con objetivos y metas claros, para poder evaluar qué tan cerca o lejos nos encontramos de los mismos y proceder a la toma de decisiones pertinentes. Deben mostrarse especificando la meta u objetivo a que se vinculan y/o a la política a la que se pretende dar seguimiento
- 3.- Ser explícitos, de tal forma que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, etc.,
- 4.- Estar disponibles para varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo, La comparabilidad es factor importante en materia de protección ambiental los indicadores sólo son comprensibles en términos relativos.
- 5.- Deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas.
- 6.- Los indicadores no son exclusivos de una acción específica; uno puede servir para estimar el impacto de dos o más hechos o políticas, o viceversa. La interrelación entre el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y conservación del patrimonio natural se encuentran íntimamente relacionados.
- 7.- Ser claro, de fácil comprensión para los miembros de la comunidad, con la finalidad de lograr la aceptación social en la concepción de la descripción del evento
- 8.- Que la recolección de la información permita construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares
- 9.- Técnicamente debe ser sólido, es decir, válido, confiable y comparable, así como factible.
- 10.- Ser sensible a cambios en el fenómeno, la efectividad de las políticas públicas en materia ambiental están comprometidas por un alto factor de incertidumbre como resultado de los eventos naturales propios del planeta.
- 11.- Su elección dependerá de los planes, programas y proyectos de la administración pública y no de la disponibilidad de información, también es importante considerar el costo-beneficio del tiempo y los recursos necesarios para su construcción.

En diversas ocasiones el término indicador se utiliza como sinónimo de índice, al respecto es necesario establecer las definiciones de índice e indicador a razón de las siguientes consideraciones:

- a) 1.- Indicador: Constituyen un sistema de señales que facilita la evaluación de países o regiones (Quiroga)<sup>274</sup>
- b) 2.- Índice: es conceptualizado como un indicador compuesto. Expresa un fenómeno en términos de un sólo valor; por lo tanto, el diseño de un índice se compone de las siguientes etapas: 1.- Selección de los indicadores, 2.- Análisis entre variables, 3.- Normalización de los datos, 4.- Ponderación de la información, 5.- Agregación de la información, 5.- Agregación de la información<sup>275</sup>

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, define indicador como: un parámetro o valor que proporciona información para describir el estado de un fenómeno con un significado que va más allá del directamente asociado al valor del parámetro en sí mismo; en cambio, la expresión de un índice se da por:

$I = F_1 a + F_2 b + F_3 c$ , donde:

I: Índice

a, b, c: indicadores

Fi: ponderadores

Es decir; un índice se compone por la suma ponderada de una serie de indicadores.

## **V.- Indicadores en materia ambiental en México**

En México, la SEMARNAT, es la dependencia encargada de implementar la política pública en materia de conservación de la naturaleza y prevención de la contaminación. De acuerdo con el artículo 159 Bis de la LGEEPA, la SEMARNAT deberá implementar un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), este mecanismo concentra la información de las condiciones que guarda el patrimonio natural del México. En consecuencia con este compromiso, la SEMARNAT, a través de la Dirección General de Estadística e Información Ambiental, desarrolló el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales (en adelante referido como SNIA). El SNIA es resultado del análisis e integración de la información contenida en el SNIARN y pretende ser un referente para todos aquellos interesados en el medio ambiente y los

---

<sup>274</sup> Disponible: <http://xunaxi.com/indicadores/>, consulta 12 de abril de 2011

<sup>275</sup> Ibídem

recursos naturales del país; incluyen tanto a tomadores de decisiones, académicos e investigadores, como a estudiantes y al público en general. El SNIA ofrece, a través de distintos conjuntos de indicadores, una visión breve y clara de los cambios y la situación actual del medio ambiente y los recursos naturales del país, así como de las presiones que los afectan y las respuestas institucionales encaminadas a su conservación, recuperación y uso sustentable del capital natural<sup>276</sup>.

## **VI.- Indicadores en materia de Inspección y Vigilancia de la Legislación Ambiental**

El cumplimiento efectivo de la legislación ambiental, es una condición *sine cuanon* para conservar el capital natural del país y atenuar la contaminación del aire, suelo y agua. Las acciones de inspección y vigilancia constituyen el mecanismo de control del Estado mexicano para corroborar que el orden jurídico nacional se cumple a cabalidad. Como resultado de estos operativos se desprenden las medidas necesarias para consolidar el objetivo de la normatividad, de esta manera establecen las bases de la Procuración de Justicia en materia ambiental en el país, a cargo de la PROFEPA

En este orden de ideas, la SEMARNAT, a través del SNIA no refiere indicadores sobre el nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental, lo que representa un factor de riesgo debido a que es imprescindible verificar el grado de cumplimiento de los mecanismos jurídico-normativos, a través de los cuales el Estado cumple con la obligación de conservar el patrimonio natural del país

## **VII.- Conclusiones**

En el contexto de la actual administración del país se pretende, entre otras acciones, llevar a cabo una política de rendición de cuentas y poner a disposición de la sociedad un Sistema Estratégico de Resultados<sup>277</sup> (SER), que constituya el vínculo directo entre los

---

<sup>276</sup> Disponible: <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/SNIA/Pages/snias.aspx>, consulta 11 de abril de 2011

<sup>277</sup> La Ley Federal de Acceso a la Información Pública, hace necesaria la implementación de estos mecanismos, Actualmente el INEGI se encuentra trabajando sobre el particular

generadores de información, los tomadores de decisiones y los usuarios de estos datos. Este sistema será un instrumento que permitirá evaluar al país en diferentes aspectos, tanto a nivel nacional como internacional, dando seguimiento a los planes y programas de gobierno de las diferentes dependencias y a los diversos compromisos internacionales, así como la valoración de la eficacia de la legislación ambiental en cuanto al objeto de la misma.

Para los generadores de información, este ejercicio constituye el elemento de política pública por lo que se requiere una estrecha colaboración entre los tomadores de decisiones y las oficinas que generan estos parámetros.

Si bien es cierto, es un gran avance contar con el SNIA, también lo es que el sistema adolece de indicadores en materia de justicia ambiental, lo que genera un vacío a los usuarios de la información en relación el grado de cumplimiento del orden jurídico nacional en la materia

## **ANEXO XI**

**Lecciones aprendidas relacionadas con el uso de instrumentos económicos  
en la gestión ambiental en México.**

**Fuente: Instituto Nacional de Ecología.**



## **Lecciones aprendidas relacionadas con el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental en México.**

En seguida se presenta las experiencias de personal del Instituto Nacional de Ecología quienes documentaron, en tres diferentes frentes, las bondades de utilizar instrumentos económicos para el cuidado del medio ambiente. Experiencias plasmadas en el documento editado por la SEMARNAT y el INE durante 1996, mismo que lleva por título: Instrumentos Económicos y Medio Ambiente

1.- Los investigadores del instituto Nacional de Ecología, Eduardo Vega López y Miguel Ángel Gallardo, durante 1996, elaboraron un estudio relacionado con los permisos comerciables de contaminación; y determinaron que éstos constituyen una buena opción, dentro del conjunto de instrumentos económicos, para inducir menores emisiones atmosféricas provenientes de fuentes industriales. Tomaron como punto de partida el que, la causa fundamental que explica el uso de las cuencas atmosféricas como tiradero de emisiones lo constituye su carácter de bien público sin mercado ni precio<sup>278</sup>

El objetivo del trabajo se encaminó a buscar crear un mercado ambiental en donde se compren y vendan los permisos de contaminación, cuya dinámica otorgue un valor económico a la reducción de las emisiones de las fuentes participantes en el mismo, lo cual, resulta ser un extraordinario incentivo en favor de esfuerzos proambientales de las plantas fabriles.

2.- Dentro del mismo documento encontramos la investigación de Luis Miguel Galindo y Enrique Salinas; también investigadores del Instituto Nacional de Ecología, estos científicos trabajaron con la contaminación que genera el consumo de gasolinas en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. El estudio dejó en claro que; existen diversos argumentos desde el punto de vista de la teoría económica para utilizar impuestos y movimientos en los precios para regular el consumo de las gasolinas, debido a que la

---

<sup>278</sup>Ver más, “ Instrumentos Económicos y Medio Ambiente”, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- Instituto Nacional de Ecología, México, 1996

regulación del consumo de gasolinas representa uno de los ejes principales de una política para elevar la calidad del aire en las zonas urbanas<sup>279</sup>.

3.- También existe evidencia del trabajo realizado por Laura Saad, Enrique Salinas y Sergio Colín; la investigación se relacionó con un sistema depósito reembolso sobre algunos residuos de diferentes tipos, lo anterior debido a que; un objetivo de la política ambiental es disminuir la generación y fomentar la reutilización de de residuos, y aumentar las tasas de reciclaje de aquellos productos que ya han sido incorporados a la reutilización; esta meta puede apoyarse mediante la puesta en práctica de instrumentos económicos.

El objetivo es proponer un sistema depósito reembolso para cinco tipos de productos, y concluyen que; es factible el uso de los instrumentos económicos para la gestión ambiental de residuos de manejo especial: lubricantes usados, llantas de desecho, pilas de consumo doméstico, y baterías de uso automotriz y para telefonía celular<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> Ídem

<sup>280</sup> Ídem