

159
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y
VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL
AMBIENTE**

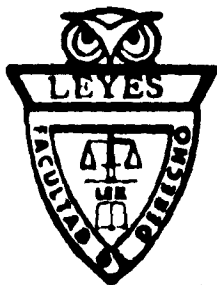
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CECILIA MARIA CERECEDO GOMEZ



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

*CON AGRADECIMIENTO, ADMIRACION
Y RECONOCIMIENTO AL ESFUERZO Y
DEDICACION TENIDOS PARA CONMIGO, Y
POR SUS CONSEJOS Y APOYO EN TODOS
ASPECTOS.*

A MIS PADRES:

*CON AGRADECIMIENTO, ADMIRACION
Y RECONOCIMIENTO AL ESFUERZO Y
DEDICACION TENIDOS PARA CONMIGO, Y
POR SUS CONSEJOS Y APOYO EN TODOS
ASPECTOS.*

A MIS HERMANOS:

*POR SU ALENTO Y COLABORACION
EN ESTA ETAPA DE MI VIDA.*

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS CON AFECTO Y CARINO.

A MI ESCUELA

A MIS MAESTROS

A MIS COMPAÑEROS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de junio de 1995

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e

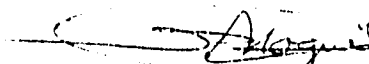
La pasante de esta Facultad CERECEDO GOMEZ CECILIA MARIA, ha elaborado la tesis denominada "EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE", bajo la dirección de la Lic. Rosa Carmen Rascon Gasca, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

POR MI RAZA HABLARA EL ESCRIBANO
El Director del Seminario de
DERECHO ADMINISTRATIVO.


PEDRO NOGUEIRA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c. - Lic. Rosa Carmen Rascon Gasca.

**EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR
LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE**

INDICE

INTRODUCCION

**CAPITULO I.- ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES DE LA
LEGISLACION AMBIENTAL.**

A).- CONSIDERACIONES PREVIAS	1
1.- Concepto de ambiente	2
2.- Concepto de ecología	4
3.- Concepto de derecho ambiental y derecho ecológico	6
B).- LA LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO	
1.- Antecedentes Internacionales	9
a).- Inglaterra	11
b).- Suecia	12
c).- Estados Unidos	14
2.- Antecedentes Nacionales	17
a).- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17
1.- Ley de Conservación del Suelo y Agua	22
2.- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental	24
3.- Ley Federal de Protección al Ambiente	26
4.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	30
5.- Normas Técnicas Ecológicas	36
6.- Normas Oficiales Mexicanas	37

CAPITULO II.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

A).- EXPOSICION DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACION DE LA L.O.A.P.F. - 40

- 1.- Transformación de la Secretaría de Pesca en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. - - - - - 43
- 2.- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social - - - - - 45
- 3.- Acuerdo que regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente - - - - - 50

B).- ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE - - - - - 56

C).- FACULTADES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE - - - - - 58

D).- COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE - - - - - 64

CAPITULO III.- EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

A).- CONCEPTOS - - - - - 68

- 1.- El Procedimiento - - - - - 68
- 2.- El Procedimiento Administrativo - - - - - 69
- 3.- Inspección y Vigilancia - - - - - 72

B).- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCION Y VIGILANCIA 73

- 1.- Requisitos Procedimentales - - - - - 75
 - a).- Fundamento y motivación del acto de inspección - - - - - 76

b).- Autoridad competente	- - - - -	77
c).- Lugar y zonas de inspección	- - - - -	78
d).- Objeto de la diligencia	- - - - -	80
e).- Alcance y contenido de la orden	- - - - -	81
2.- Levantamiento del acta de inspección	- - - - -	81
a).- Identificación de inspectores	- - - - -	82
b).- Testigos de asistencia	- - - - -	83
c).- Circunstanciación del acta	- - - - -	84
d).- Derecho de audiencia del particular	- - - - -	86
e).- Firma del acta	- - - - -	87
f).- Solicitud de la fuerza pública	- - - - -	88
g).- Aplicación de las medidas de seguridad	- - - - -	88
1g.- El Decomiso	- - - - -	91
2g.- La Clausura	- - - - -	92
C).- RECEPCION DEL ACTA DE INSPECCION	- - - - -	97
1.- Requerimiento para la implementación de medidas de urgente aplicación	- - - - -	97
2.- Notificación del emplazamiento para la presentación de pruebas y alegatos	- - - - -	98
3.- Pruebas	- - - - -	101
D).- LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA	- - - - -	105
1.- Autoridad competente para resolver	- - - - -	105
2.- Emisión de la resolución administrativa	- - - - -	106
a).- Estructura y contenido de la resolución administrativa	- - - - -	107
b).- Sanciones	- - - - -	108
c).- Multas	- - - - -	110
3.- La verificación de cumplimiento de resolución	- - - - -	111
4.- La programación y realización de visitas de verificación	- - - - -	112

ANEXO 1	- - - - -	114
ANEXO 2	- - - - -	121
ANEXO 3	- - - - -	126
ANEXO 4	- - - - -	129
ANEXO 5	- - - - -	136
CONCLUSIONES	- - - - -	145
1.- Observaciones críticas al procedimiento de inspección y vigilancia implementado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	- - - -	145
2.- Observaciones propositivas al procedimiento de inspección y vigilancia implementado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	- - - -	146
BIBLIOGRAFIA	- - - - -	148

INTRODUCCION

El espacio en el que se desenvuelve la nación mexicana ha sufrido un impresionante cambio en los últimos 50 años; durante este tiempo el comercio, la industria y sobre todo la población, han aumentado. En la década de los cuarentas, nuestra población alcanzaba los 15 millones de habitantes, actualmente somos casi 90 millones.

Lo anterior y la falta de una política integral del uso del suelo y sus recursos, ha traído como consecuencia un deterioro del medio ambiente.

La principal causa de contaminación en la zona metropolitana de la ciudad de México se debe a la industria; ante tal problema el gobierno federal, se vio en la necesidad de efectuar las visitas de inspección y vigilancia, actualmente por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca¹ a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El objetivo de esta tesis es la descripción del procedimiento de inspección y vigilancia regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que dispone las medidas de control y de seguridad y la aplicación de las sanciones.

Para analizar dicho procedimiento es necesario conocer algunos conceptos, fundamentos constitucionales y antecedentes, así como la estructura, facultades y competencia de la Procuraduría.

¹ Anteriormente la Secretaría de Desarrollo Social.

Abordaré el referido procedimiento de inspección y vigilancia y la resolución administrativa que emite dicha Procuraduría. Enseguida trataré brevemente el procedimiento de cumplimiento de las medidas ordenadas en la resolución administrativa, llamado visita de verificación industrial.

Finalizaré con algunas observaciones críticas y observaciones propositivas.

Creo conveniente aclarar que he utilizado la palabra **"IMPLEMENTADO"** en el título de esta investigación porque representa llevar a cabo, realizar o poner en práctica, aplicar²; aunque podamos cuestionarnos sobre su uso en nuestro idioma. El Diccionario de la Real Academia Española incluye "implementar: (informática) que significa poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo."³ Además debo decir que implementar no aparece descrito en los diccionarios jurídicos consultados.⁴

Por lo tanto el concepto implementar lo utilizamos en el sentido de aportar los medios necesarios e idóneos para conseguir un fin.

² LAROUSSE, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, Editorial Ediciones Larousse, 1a. Edición, México, 1994, p. 469.

³ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 21a. Edición Madrid, 1992, p. 809

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Editorial, Porrúa, 4a. Edición, México, 1991.

- Enciclopedia Jurídica Omeba, Primera Edición, Buenos Aires, 1978.

- Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Fundación Tomás Moro, 1a. Edición, Madrid, 1993.

- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de Derecho usual, Tomo II, Editorial, Heliasta S.R.L., 11a. Edición, Buenos Aires, 1976.

- DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, 20a. Edición, México, 1994.

CAPITULO I

ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES DE LA LEGISLACION AMBIENTAL

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Actualmente el problema ambiental se ve reflejado en la sociedad, a tal grado de provocar presiones sobre el Gobierno, para que éste imponga medidas sobre aquellas acciones de los individuos que afectan el ambiente, la ecología y los recursos naturales.

Desde la década de los setentas se han hecho esfuerzos legislativos, para la protección al ambiente y la ecología, desde entonces se ha tratado de conceptualizar términos como ambiente y ecología, ya que es de suma importancia tener los puntos de partida para un mayor entendimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, así como sus reglamentos.

1.- CONCEPTO DE AMBIENTE

Ambiente proviene del latín, "ambiens, entis", que rodea o cerca. Según el Diccionario Enciclopédico Grijalbo, la palabra ambiente significa: el "conjunto de factores (materiales y/o de relación) que contribuyen o no al desarrollo de algo".

Ambiente: "Medio en que se halla un ser vivo" ¹

La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente a todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos.

Estos organismos a su vez se presentan como sistemas. En consecuencia, la palabra "ambiente" no se emplea sólo para designar el ambiente "humano", sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general.

Ambiente.- "Incluye aquéllos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas: en definitiva es el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra." ²

Entonces el ambiente del sistema humano debe conceptualizarse inicialmente, como el conjunto de variables no pertenecientes al mismo que

¹ Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo 2, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1979, p. 583.

² MATEO RAMON, Marín, Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 79.

interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad.³

Como menciona en la introducción a principios de la década de los setentas se comenzó a manejar la expresión "ambiente" concretamente con la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972, tendencia que se siguió expresando en el Código Sanitario de 1973, que incorporó un título especial a lo que denominó "saneamiento de ambiente" utilizando como sinónimos en el interior del mismo las expresiones "ambiente", "medio ambiente" y "medio".

Gutiérrez y González afirma que decir "medio ambiente, es pleonástico, ya que el ambiente es el medio, y el medio es el ambiente, bastaría decir Subsecretaría del ambiente o del medio."⁴

Las reformas y adiciones a la Ley Federal de Protección al Ambiente que entraron en vigencia a partir de 1984, sustituyeron muchas veces la expresión "ambiente" por "medio ambiente", aunque la denominación de la ley no fue modificada.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente, en su artículo 3º fracción I, define al ambiente como:

"El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados."

³ BRAÑES, Raúl, Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Universo Veintiuno, A.C., México, 1987, p. 27.

⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, p. 1010.

2.- CONCEPTO DE ECOLOGIA

La palabra ecología; proviene del griego "oikos", casa y "logos", tratado. Esto significa el estudio sobre la casa o habitat o medio ambiente en el que se desenvuelven los seres vivos

La ecología "es la parte de la Biología que estudia el modo de vivir de los animales y plantas, y sus relaciones con los seres que lo rodean." ⁵

La ecología estudia la relación de los seres vivos con la naturaleza, es decir, estudia la relación de los procesos de la vida humana, vegetal y animal, con el medio ambiente natural y social.

A medida que se desarrolló la ecología como ciencia, comenzó a incluir al hombre como miembro de una especie animal y fue así adquiriendo caracteres cada vez más enciclopédicos, pero con deficiencias metodológicas y conceptuales, pues el hombre no es sólo un ser biológico. ⁶

En un plano jurídico, la palabra ecología no vino a ser empleada sino hasta 1982, al crearse en diciembre de ese año por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y "Ecología", incluyendo entre sus facultades la de formular y conducir la política general de "ecología". ⁷

⁵ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Tomo Tercero. Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, p. 48.

⁶ CABRERA ACEVEDO, Lucio, Derecho de Protección al Ambiente, UNAM, México, 1981, p. 48.

⁷ BRANES, Raúl, Op. Cit., p. 28

Parfraseando a Lucio Cabrera, resulta difícil definir la ecología ya que es una disciplina de síntesis porque ha ido combinando conocimientos científicos para intentar formar con ellos un cuerpo unificado de doctrina, estos conocimientos se han ido formando en la botánica, zoología, climatología, la geografía física, etc., y por otro lado la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca, los bosques, etc.

La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3º, no conceptualiza a la ecología sino al Equilibrio Ecológico, así establece:

Es "la relación de interdependencias entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos."

Con lo anterior se demuestra que la ley ambiental no puede dar un concepto de la palabra ecología porque no subsiste por sí sola, sino que la explica conjuntamente por ser una disciplina de síntesis, llamándole así, "Equilibrio Ecológico".

"La ecología es solamente uno de los varios capítulos de la protección del medio ambiente, pues su contenido es muy amplio".⁸

Substrayendo los elementos que describen a la ecología, se obtienen los siguientes:

- Es una parte de la Biología (una rama de la ciencia).

⁸ CABRERA ACEVEDO, Lucio, Op. Cit., p. 48.

- Estudia el modo de vivir de los hombres y demás seres vivos.

- Analiza los elementos que hacen posible la existencia del hombre y demás seres vivos (aire, agua, suelo).

Entonces puedo asentar que la ecología es una rama de la ciencia llamada Biología, que estudia el modo de vivir de los hombres y demás seres vivos, y de los elementos que requieren para su existencia, transformación y desarrollo como son el agua, el aire, el suelo, etc, esto es, el ambiente natural en el que subsisten.

3.- CONCEPTOS DE DERECHO AMBIENTAL Y DERECHO ECOLOGICO

Con las definiciones de ambiente y ecología que explicamos con anterioridad, nos damos cuenta que son términos distintos, así también lo es su aspecto jurídico.

Para Raúl Brañes, el derecho ambiental es "el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos."⁹. Este autor no define al derecho ecológico.

⁹ BRAÑES, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 27.

Rafael De Pina considera al derecho ecológico como "la rama del derecho que regula el cuidado del ambiente, el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales."¹⁰. Este autor no define al derecho ambiental.

Ramón Martín Mateo explica el derecho ecológico "como el conjunto de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos informados por principios apropiados que tienen por fin la disciplina de comportamientos relacionados con el medio y con el ambiente."¹¹.

Carmona Lara considera al derecho ecológico como un "conjunto de normas que no necesariamente tienen que poseer las características de normas jurídicas, en el sentido clásico del término de derecho positivo, ya que una gran parte de la normatividad ecológica cae en un espacio de no regulación estatal y que tiene como origen, en algunas ocasiones, a la autoridad científica y tecnológica, y en otras su validez la determina una serie de usos y costumbres que se han arraigado en la cotidianeidad de las formas de convivencia humana. Es decir, el derecho ecológico tendría un objeto más amplio e implicaciones más allá de lo estrictamente jurídico; mientras que el derecho ambiental podría ser la rama del derecho que tiene por objeto la regulación de la relación del hombre con su medio."¹².

Carmona Lara no considera el derecho ecológico como una rama autónoma del derecho,¹³ sino como una categoría conceptual que permite la

¹⁰ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 234.

¹¹ MATEO RAMON, Martín, Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 72.

¹² CARMONA LARA, Ma. del Carmen, Derecho Ecológico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, pp. 8-9.

¹³ "El problema ecológico tiene aspectos que abarcan, por su contenido de universalidad, a todas las ramas del derecho." CARMONA LARA, Ma. del Carmen, Op. Cit., p. 22.

revisión crítica y el análisis del todo el sistema jurídico con el fin de llevar a cabo los principios en los que se sustenta.

"Los principios que fundamentan al derecho ecológico son de diferente índole, ya que en ocasiones encuentran su explicación como defensa de la salud humana, en otras su fundamento en el derecho de preservar a las futuras generaciones de un sustento para su supervivencia, y en otras se considera el derecho de supervivencia como especie."¹⁴

¹⁴ Mark Sagoff realizó un análisis de todos estos fundamentos para establecer que el derecho ecológico en la actualidad tiene cuatro formas de expresión, en modelos bien determinados. Los modelos para este autor son: a) El de mercado, que encuentra su fundamento en que los recursos naturales contienen valor de mercancía y la racionalidad de su aprovechamiento es en función de esta situación. b) Teoría de los derechos, esta postura también llamada libertaria tiene como principal defensa los derechos de las futuras generaciones, es decir, proteger los derechos del otro, entre los que se encuentra a la propia vida y a la supervivencia. c) Modelo paternalista, que tiene como base la necesidad de tomar medidas en materia ecológica en virtud de la defensa de intereses de ciertos sectores sociales, ya que de no ser así se verían afectados. d) La defensa de los valores públicos, en este modelo encontramos al ambiente sano como un valor público que debe ser considerado al momento de la toma de decisiones para no ser afectado.

Sagoff, "Mark", where lies right or reason and rationality in Environmental Law" Ecology Law Quarterly, Berkeley, Vol. 14, núm. 2, 1987, pp. 265-323; citado por CARMONA LARA; Ma. del Carmen. Op. Cit., p. 25.

B) LA LEGISLACION AMBIENTAL EN MEXICO

1.- ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Al referirnos a la legislación ambiental de México no podemos dejar de hablar de los antecedentes internacionales, ya que los primeros en darse cuenta de la necesidad de legislar sobre materia ambiental son los países desarrollados o en vías de desarrollo, debido a su evolución tecnológica y por consiguiente industrial que trae como consecuencia la concentración de la población y con ello mayor contaminación. Estos países del llamado primer mundo son los que se han ocupado de legislar en materia ambiental y enseñar sobre ésta a los países en vía de desarrollo, caso en el que se encuentra México, y que por lo tanto, ha tomado las formas internacionales para proteger su ambiente.

La contaminación, el deterioro de los recursos naturales y la eliminación de las especies se relacionan fatalmente con el crecimiento económico; los mercados no valoran los costos de la degradación ambiental ni la eliminación de los recursos bióticos.

A este derecho corresponde el correlativo deber de los hombres y los Estados de no destruir el medio ambiente, de tal suerte que las generaciones por venir puedan gozar la vida con un mínimo de calidad. ¹⁵

¹⁵ MATEO RAMON, Martín, Op. Cit., p. 97.

"La atmósfera no reconoce fronteras ni se divide política o geográficamente; no sigue las líneas de los límites territoriales ni discrimina a los unos para favorecer a los otros. Mares y aires son comunes a toda la humanidad puesto que el hombre se alimenta en todas partes, tanto del aire que envuelve al planeta como de las plantas y los animales que pueblan el seno de las saladas aguas de los océanos." ¹⁶

La contaminación atmosférica es un problema existente desde hace varias décadas; en la mayoría de los países, la atención a este problema es muy reciente.

Algunos países con problemas ambientales similares a los de México poseen ya una experiencia valiosa en la materia, tanto en aspectos técnicos como administrativos, y han alcanzado algunos éxitos importantes. Resulta entonces de gran interés tomar en cuenta esas experiencias tratando de obtener referencias básicas aplicables a nuestra ciudad.

En Europa, específicamente Inglaterra y Suecia, han tenido más experiencia con estos problemas de contaminación ambiental, y México ha querido seguir su línea para contrarrestar eficazmente tales problemas.

En América, Estados Unidos es el país con más experiencia en en cuanto a materia ambiental se refiere, e incluso ha colaborado con México participando en diferentes acuerdos de cooperación, aportando su tecnología, así como programas para prevenir y en su caso controlar la contaminación ambiental.

¹⁶ VIZCAINO MURRAY, Francisco, La Contaminación en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 30

a) INGLATERRA

En Inglaterra los avances más significativos en materia ambiental en el campo jurídico se motivaron por la catástrofe londinense de 1952.¹⁷ Este problema impulsó a la opinión pública y a los gobiernos, al estudio y solución de este fenómeno.

Hacia los años cincuentas los países comenzaron a tomar conciencia de la contaminación ambiental y se crearon organismos internacionales que dependen de la Organización de Naciones Unidas, unión dentro de los cuales figuraron la Organización Mundial de la Salud, la Organización para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Meteorológica Mundial, los cuales realizan estudios específicos y se ocupan de dar ayuda a diversos países con problemas de contaminación.

De esta manera, se dieron cuenta que la concentración demográfica e industrial acarrea problemas de contaminación y con ellos de salud, ya que las sustancias tóxicas al mezclarse con el aire y el agua ocasionaban un desequilibrio ecológico.

En la actualidad, el problema de la contaminación atmosférica y la de las aguas del Támesis han sido resuelto en Londres en gran medida, con técnicas que permiten estudiar nuevos aditivos y nuevos combustibles, con la obligatoria

¹⁷ VIZCAINO MURRAY, Francisco, Op.Cit., p. 36. "En 1952, el problema del smog, había crecido enormemente; el uso general del carbón para la calefacción doméstica había sido, desde siempre, el principal causante de la contaminación y durante la primera semana de diciembre de ese año, sobrevinieron una niebla, una inversión térmica y un anticiclón, provocando una aguda concentración de contaminantes en todo el Valle de Támesis. Este fenómeno se prolongó desde el día 5 al 9 de aquél mes, y se estima que produjo más de 4.200 muertes..."

instalación de equipos de control de emisiones y dispositivos que abatan el ruido que producen los automóviles y las industrias; así como la intervención del gobierno en altamar en caso de accidentes que den lugar a contaminación por hidrocarburos. De esta manera, las personas que contaminan incurren en responsabilidad civil en caso de accidente con la obligación de aportar una cantidad de dinero para un fondo de compensación.¹⁸

b) SUECIA

A principios de 1968, Suecia propuso ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la celebración de una Conferencia sobre el Medio Humano para discutir temas sobre la prevención de la contaminación atmosférica y sus posibles soluciones; al poco tiempo y con el apoyo del Consejo, la Asamblea General estableció una Comisión Preparatoria constituida por 27 países, entre los que figuró México. La sede fue Estocolomo, Suecia.

En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Estrategia Internacional para el Desarrollo, en ella se incluía la Declaración de los Estados en el sentido de intensificar los esfuerzos nacionales e internacionales para retardar el deterioro del medio y mantener el equilibrio ecológico.

Del día 4 al 12 de junio de 1971 en Ginebra, Suiza se reunieron 27 destacados especialistas del medio ambiente y desarrollo, que tuvo como

¹⁸ MATEO RAMON, Martín, Op. Cit., p. 148.

objetivo determinar qué tipo de atención iba a prestarse a los problemas del medio, concluyéndose que "De acuerdo con las prioridades y recursos de cada país, la lucha contra la contaminación y el deterioro del ambiente debe ser determinada por cada Estado, en base a la urgencia de sus propios problemas económicos y sociales, y según la etapa de desarrollo en que se encuentre." ¹⁹

De esta manera, en el año de 1972 se celebró "La Conferencia sobre el Medio Humano" en Estocolmo, Suecia con la participación de más de mil delegados de 120 países.

La proclama de dicha conferencia fue:

"La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental, que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos."

Actualmente en Suecia se han establecido medidas fiscales para el mejoramiento del ambiente. Este país es el primero que cobra compensaciones a la industria por la emisión de óxidos de carbono. No obstante el país compensa a los contribuyentes al quitarles las cargas de los impuestos sobre el combustible; asimismo les da financiamiento para adquirir equipos que controlen sus emisiones contaminantes a la atmósfera y los apoya en el desarrollo tecnológico en materia ambiental estableciendo un equilibrio entre su política ambiental y fiscal.

¹⁹ VIZCAINO MURRAY, Francisco, Op. Cit., p. 379.

c) ESTADOS UNIDOS

Muchas de las regulaciones estadounidenses fueron generadas desde el principio de siglo y su estructura básica permanece hasta nuestros días.

Hacia 1950, nace en Washington una organización con el fin de proteger el medio natural, así como la flora y la fauna, llevándose a cabo la conferencia técnica sobre contaminación del aire en el Instituto Tecnológico de California. En ese mismo año el Gobierno de los Estados Unidos concedió 5 millones de dólares para la investigación de la contaminación.

La Ley Federal sobre Protección a la Atmósfera (Clean Air Act.) de 1970, creó en los Estados Unidos de América la "Agencia de Protección Ambiental", Environmental Protection Agency (EPA), que funciona como un organismo administrativo de inspección y vigilancia para el cuidado del medio ambiente.

Esta agencia ha tenido un rápido desarrollo, encargándose de educar y concientizar a la ciudadanía. La EPA, es la encargada de fijar los llamados "standards" o niveles máximos permitidos de emisiones contaminantes.

Otras leyes importantes para los Estados Unidos de América en materia ambiental son: las de consumo seguro de agua potable, la compensación y respuesta a contingencias, conservación y recuperación de los recursos naturales, la regulación federal de insecticidas y funguicidas, el control de sustancias tóxicas, la regulación de alimentos y cosméticos, el impacto ambiental, la protección de especies en peligro, la conservación y control de recursos pesqueros y la protección de mamíferos marinos.

El procedimiento judicial norteamericano en materia ambiental, está apegado al derecho tradicional con la finalidad de permitir a los particulares o a las comunidades sin personalidad jurídica ni intereses para actuar en juicio, demandar a otros particulares o a organismos administrativos. Es un derecho de innovación ya que cuenta con la aplicación de diferentes medidas y programas como transporte, crecimiento urbano y uso de suelo, aplicación de medidas para el control de fuentes móviles, normas de emisión vehicular e industrial, etc., de los cuales se han ocupado los tribunales y legisladores.

Es frecuente la crítica al sistema norteamericano, en el sentido de que el exceso de litigios entorpece a la administración.²⁰

La literatura jurídica ambiental, es de gran importancia en los Estados Unidos, existiendo así una abundante doctrina, pero la prueba más fehaciente del desarrollo ambiental en este país ha sido su extensa jurisprudencia.

México ha tenido varios tratados bilaterales con Estados Unidos, de los cuales destacan los siguientes:

- 1.- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la equitativa distribución de las aguas del Río Grande, celebrado en Washington, D.C., el 21 de mayo de 1906.
- 2.- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la protección de aves migratorias y de mamíferos, celebrado en Washington, D.C., el 7 de febrero de 1936.

²⁰ CABRERA ACEVEDO, Lucio, Op.Cit., p. 78.

- 3.- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo a la utilización de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del Río Bravo, Golfo de México y su protocolo suplementario del mismo año, celebrado en Washington, D.C., el 3 de febrero de 1944.
- 4.- Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas, celebrado en la Ciudad de México, D.F., el 24 de julio de 1980.
- 5.- Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre Contaminación del Ambiente, a lo largo de la frontera internacional por descarga de sustancias peligrosas. Firmado en San Diego California el 18 de julio de 1985.
- 6.- Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y Sustancias Peligrosas. Firmado en Washington, D.C., el 21 de noviembre de 1986.
- 7.- Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, sobre Contaminación Transfronteriza del Aire causada por las fundidoras de cobre a lo largo de su frontera común. Firmado en Washington, D.C., el 29 de enero de 1987. ²¹
- 8.- Acuerdo de cooperación ambiental entre Estados Unidos de América, Canadá y Estados Unidos Mexicanos, sobre protección al ambiente a

²¹ OSORIO, Abril. CELIS, Humberto, La Industria Petrolera en el Ambito Internacional, UNAM-Petróleos Mexicanos, México, 1992, p. 228.

través del mejoramiento de la legislación ambiental y su aplicación efectiva, promoviendo la educación en materia ambiental, fomentando la investigación científica y tecnológica, respetando el derecho de cada país integrante de establecer sus propios niveles de producción y prioridades ambientales. Firmado en las ciudades de Washington, Ottawa y México, el día 17 de diciembre de 1992.²²

2.- ANTECEDENTES NACIONALES

a) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

La autora se pregunta como revertir esa tendencia, la solución a su decir desde el punto de vista jurídico, fue la de dar un sustento constitucional a los problemas ambientales a través de una serie de reformas.²³

²² SENADO DE LA REPUBLICA, LV LEGISLATURA, Dicámen sobre el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, Comisión Editorial y de Comercio, p. 211.

²³ CARMONA LARA, Ma. del Carmen, Op. Cit., p. 30.

En la Constitución de 1917 se encuentran disposiciones referentes a los elementos ambientales o actividades que pueden generar efectos ambientales como son el agua, la tierra, la atmósfera, los minerales, la energía eléctrica, los asentamientos humanos, las actividades industriales, etc.

El artículo 27 constitucional párrafo III, es la primera disposición referida al ambiente porque trataba el tema de la conservación de los recursos naturales al señalar que:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

En este párrafo del artículo 27 se resalta que el interés social representado por el Estado está por encima del interés particular o individual, ya que establece que la nación tiene el derecho de "imponer" a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Para el derecho ambiental la función social es trascendente porque los principales responsables de la contaminación son los individuos que tienen una relación directa con la propiedad y sus modalidades, incluyendo las limitaciones que sobre ésta adopte el Estado al afectar la propiedad privada. Si los individuos dan un mal uso a los recursos naturales de su propiedad colaboran al deterioro ambiental y sus efectos se resienten en la salud general.

En la Constitución de 1917 todavía no existía una clara idea de protección al ambiente, pero ya se manejaban temas como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Un segundo principio se encuentra contenido en el artículo 73 constitucional, fracción III:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para evitar la destrucción de los elementos naturales, y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Este párrafo regula el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio social procurando la "distribución equitativa" de los recursos naturales y su "conservación".

Ideas vinculadas entre sí porque la mayoría de las veces la desigualdad en esta distribución trae como consecuencia el deterioro por sobreexplotación o subexplotación de los recursos naturales.

Esta idea de conservación de los recursos naturales no se opone a la de aprovechamiento de los mismos. Al contrario, la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, entre otros fines, para cuidar su conservación.

La Constitución no mencionaba en forma expresa la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de protección al ambiente o de ecología, hasta que se introdujeron reformas a los artículos 27 y 73 en el año de 1987.

Con estas reformas se incorporaron los conceptos de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.²⁴

En efecto el 10 de agosto de 1987 se reformaron los artículos 27 y 73, fracción XXIX, inciso G) de la Constitución para dar fundamento a un marco legal para la materia ecológica. El artículo 2 fue reformado para incluir el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El artículo 73 fue adicionado con la fracción XXIX-G para establecer como facultad del Congreso de la Unión la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.²⁵

Del análisis del artículo 27 Constitucional, se desprenden 4 finalidades para la conservación del ambiente y son:

1.- Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

²⁴ MUÑOZ BARRET, Jorge, et al., La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico-Ecológica en México, UNAM, Petróleos Mexicanos, México, 1992, p. 39.

²⁵ CARMONA LARA, María del Carmen, Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1992, p. 23.

- 2.- Cuidar la conservación de la riqueza pública.
- 3.- Lograr el desarrollo equilibrado de la riqueza del país.
- 4.- Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. ²⁶

Estos elementos se relacionan con el medio ambiente de la siguiente manera:

1.- Una distribución equitativa de la riqueza pública consiste en acabar con el deterioro que la población da a los recursos naturales empujados por la extrema pobreza en que viven. Un ejemplo son los cazadores o capturadores de fauna silvestre o los ejidatarios que permiten que sus tierras se conviertan en basureros generales a cambio de una remuneración.

"El principio de la distribución equitativa de la riqueza pública implica, por otro lado, que quienes aprovechan los elementos naturales tendrán que asumir los costos de mantener la naturaleza en condiciones de equilibrio." ²⁷

La riqueza pública está integrada por los siguientes elementos: el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales renovables y no renovables.

2.- La conservación de la riqueza pública significa el aprovechamiento continuo de los recursos naturales sin agotarlos, esto es, regulando las actividades tanto del sector público como privado que generen contaminantes que alteren el ambiente.

3.- El desarrollo equilibrado del país depende de un ambiente sano y la conservación de un ambiente sano depende del desarrollo equilibrado.

²⁶ MUÑOZ BARRET, Jorge, Op. Cit., p. 40.

²⁷ Ibidem, pp. 41-42.

El desarrollo de un país no sólo se refiere a la esfera económica, sino también social, cultural, educativa y de salud. El desarrollo equilibrado debe tomar las experiencias y vivencias de la sociedad para aplicar una mejor distribución de las actividades.

4.- El mejoramiento de las condiciones de vida de la población se logra teniendo un ambiente sano y en las posibilidades con que cuenta la gente para obtener sus satisfactores.

1.- LEY DE CONSERVACION DEL SUELO Y AGUA

"Podemos decir que son antecedentes importantes en materia legislativa todos los ordenamientos relacionados con las aguas, el uso y tenencia de la tierra, los bosques, la fauna, la pesca, cuestiones sanitarias, de urbanismo relativas a las costas, a la industria; en general las materias que se relacionan con aspectos ambientales."²⁸

Destacan dentro de estos ordenamientos la Ley de Conservación del Suelo y Agua, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946. Aunque dicha ley parece haber perdido toda importancia, el hecho es que, formalmente está vigente²⁹. Su objeto es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas básicos para la agricultura

²⁸ CARMONA LARA, Ma. del Carmen, Derecho Ecológico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, p. 47.

²⁹ BRAÑES, Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Sección de Obras de Política y Derecho, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 268-269.

nacional. Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley y su reglamento, los ejidos, la propiedad agrícola privada y los terrenos nacionales.

La ley contempla en su artículo 11 la posibilidad de establecer "Distritos de Conservación del Suelo" y menciona las medidas que se requieren para su organización. Estas medidas abarcan "todos los estudios, investigaciones, experimentaciones y demostraciones necesarias para determinar los mejores métodos para conservar los recursos de suelo y aguas, entre los que se incluirán los indispensables para tratar de evitar o cambiar los métodos y procedimientos de cultivo que aceleran la erosión, estableciendo los más adecuados entre los que se comprenden trabajos de ingeniería para construir terrazas, presas, diques, bordos; la utilización de cultivos en fajas, en contorno; métodos adecuados de riego, de revegetación con árboles y pastos; rotación de cultivos, control de escurrimiento; cambio de uso de subsuelo; control de torrenteras y en general, todas las medidas que la mejor técnica aconseje dentro de nuestro medio social y económico."

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

2.- LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL

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

Es importante aclarar que el fundamento constitucional de esta disposición apareció en la reforma del 6 de julio de 1971 específicamente en la adición a la fracción XVI del artículo 73 que incluía dentro de las facultades del Consejo de Salubridad General dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.³⁰

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

Algunas veces se cometen errores al tratar de dirigir la Administración Pública Federal. Parfraseando al Maestro Ernesto Gutiérrez y González en su libro de Derecho Administrativo; en primer lugar porque son tan ignorantes del derecho los supuestos asesores jurídicos del titular del órgano ejecutivo, que no

³⁰ CARMONA LARA, Ma. del Carmen, Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992, p. 22.

se han dado cuenta de esta falla de tipo constitucional y técnico, y en segundo lugar porque aunque se hubieran dado cuenta, no iban a reconocer públicamente su error; ya que esto haría desmerecer al titular de dicho órgano.³¹

Esta ley se expidió por el Congreso de la Unión ante la necesidad de contar con un instrumento jurídico que regulara los problemas de generación, evaluación, prevención y control de la contaminación la cual ya era considerada como una amenaza a la salud pública y causante de la destrucción de los sistemas ecológicos.³² Lo más importante de la creación de esta ley fue tratar de controlar la contaminación pero sin afectar la economía y desarrollo del país.

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental dio fundamento a tres Reglamentos, a saber:

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

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

³¹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Op. Cit., p. 166.

³² Ibidem, p. 167.

3.- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

Una segunda ley que vino a tratar de resolver los problemas de contaminación ambiental fue la Ley Federal de Protección al Ambiente publicada el 11 de enero de 1982 en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley nació de las múltiples y muy valiosas experiencias que dejó la anterior (Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, 1971); tuvo como objetivo principal el de abarcar todos los ámbitos en que la contaminación se encuentre presente y cause daños, así como preservar al medio ambiente.

El principal propósito al modificar el título de la ley fue hacerlo más sencillo y accesible además con esa nueva denominación abarcaría todos los elementos que conforman su estructura y su ámbito de acción.

<p>LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL (D.O. 23 de marzo de 1971) (Abrogada)</p> <p>Esta ley estuvo integrada por 34 artículos y 2 transitorios distribuidos en 5 capítulos.</p> <p>Esta ley y sus reglamentos, regulaban la prevención y el control de la contaminación y el mejoramiento, conservación y restauración del medio ambiente, actividades declaradas de interés público. Sus disposiciones regían en toda la República.</p> <p>Prevenía, regulaba, controlaba y prohibía, los contaminantes y sus causas, cualquiera que fuera su procedencia que en forma directa e indirecta, contaminaban o degradaban los sistemas ecológicos.</p> <p>El órgano encargado de su aplicación era la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Consejo de Salubridad General. La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente era quien se encargaba de la inspección y vigilancia.</p> <p>Estableció la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia con otras dependencias. Consideró como auxiliares a las autoridades locales y municipales.</p>	<p>LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE (D.O. 11 de enero de 1993) (Abrogada)</p> <p>Esta ley estuvo integrada por trece capítulos.</p> <p>Esta ley tomó más en cuenta, la contaminación de las aguas e introdujo importantes medidas legales que de manera justa y eficaz, contribuyeran a evitar la degradación del agua a causa del crecimiento desarrollo industrial.</p> <p>Tuvo como objetivo principal abarcar todos los ámbitos en que la contaminación se encuentre presente y cause daños, así como preservar al medio ambiente.</p> <p>Se otorgaron atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para formular y conducir las políticas generales de ecología y saneamiento industrial.</p> <p>Se aumentaron las definiciones de conceptos empleados en el texto de la ley, especialmente se amplió la connotación de contaminante, así como su acción no sólo en el aire, agua, suelos, sino también sobre alimentos y bebidas.</p> <p>Se estableció competencia en materia ambiental, en su área y en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia a otras dependencias gubernamentales de nueva creación, tales como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Departamento de Pesca y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.</p> <p>Se facultó al Ejecutivo Federal para dictar toda clase de disposiciones en materia de explotación, producción, transporte, composición, almacenamiento y uso de minerales, sustancias químicas y energéticas, así como metales pesados y sustancias tóxicas.</p>
--	---

<p>Prohibió expeler contaminantes o descargar contaminantes que alteraran la atmósfera en perjuicio de la salud y de la vida humana, desde la flora y la fauna, así como de las emisiones de polvos, humos, vapores, gases materiales radiactivos, etc.</p> <p>También estableció un programa tendiente a investigar y evaluar la calidad del aire y mencionó las fuentes emisoras de contaminantes.</p> <p>Se estableció la prohibición de descargar, depositar o infiltrar contaminantes a los suelos, estableció la coordinación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Salubridad y Asistencia.</p> <p>El órgano encargado de la inspección y vigilancia fue la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.</p> <p>Estableció sanciones consistentes en multas, ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes y clausura temporal o definitiva de las fábricas o establecimientos que produzcan o emitan contaminantes.</p>	<p>Generalizó la prohibición de expeler contaminantes que alteraran la atmósfera.</p> <p>Se incluyeron otras áreas de trascendencia para la salud humana, como son los servicios públicos de abastecimiento de agua potable cuyos respectivos sistemas de captación, conducción y distribución a las comunidades urbanas y rurales deberán contar con las plantas de tratamiento para potabilización bajo estrecha vigilancia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de Marina, de Comunicaciones y Transportes y el Departamento de Pesca.</p> <p>Se creó un capítulo especial que trató de la contaminación por energía térmica y ruido, así como vibraciones, con un articulado que permitió controlar y fijar límites máximos permisibles, así como vigilar su cumplimiento.</p> <p>Se contempló específicamente la contaminación por alimentos y bebidas, así como la producida por los mismos, condenando prácticas impropias o descuidos en la adición de sustancias extrañas, como la química, residuos de metales pesados y otros que modifiquen o alteren su calidad sanitaria, dándole al Ejecutivo Federal amplias facultades de vigilancia y establecimiento de normas.</p> <p>Se facultó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones de la ley.</p> <p>Amplió el contenido de la anterior ley ya que la aplicación de las medidas de seguridad prevenía la contaminación lo cual es preferible a la aplicación de sanciones cuando ya se ha producido el perjuicio ecológico. Como medidas de seguridad estableció el decomiso y la clausura total o parcial, temporal o definitiva, de la industria o fuentes donde se originaba la contaminación.</p>
---	---

<p>Así mismo, fueron supletorios de esta Ley y sus Reglamentos, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reglamentos, La Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, las demás Leyes que reglan en materia de tierras, aguas, aire, flora y fauna y sus correspondientes reglamentaciones.</p>	<p>Se facultó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para ordenar de inmediato la aplicación preventiva de medidas de seguridad.</p> <p>Se fijó el monto de las multas de acuerdo con el margen proporcionado de días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.</p> <p>Podía decretarse arresto hasta por 36 horas, en calidad de pena corporal aplicable a infracciones cuya gravedad así lo ameritara.</p> <p>Establecía el recurso de inconformidad y la acción popular, fijaba el procedimiento a seguir para su interposición.</p>
--	---

4.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

En el período de Gobierno 1982-1988, se realizaron importantes aportaciones al marco jurídico-ecológico del país debido a las reformas constitucionales de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, y a la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.



La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se integra por 6 Títulos que contienen 25 capítulos y 9 secciones divididas en 194 artículos esta ley establece 4 conceptos básicos:

- 1.- política ecológica
- 2.- manejo de recursos naturales
- 3.- protección al ambiente
- 4.- participación social

El Título Primero establece las disposiciones generales, objetivos y fines de la misma; la concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; atribuciones de la Secretaría y coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los instrumentos de la política ecológica.

El Título Segundo declara las áreas naturales protegidas su establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las mismas.

En las últimas décadas en México, se ha venido dando un acelerado desarrollo económico y poblacional que tiene como consecuencia la perturbación de nuestros ecosistemas como son la erosión del suelo, la deforestación y similares fenómenos de deterioro ecológico y la amenaza de extinción de especies silvestres, de flora y fauna generando una preocupación a nivel nacional.

Una de las principales metas del Gobierno de México ha sido la necesidad de una acción integral en defensa de los recursos naturales del país. Al efecto se integró el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (SINAP).

El artículo 45 de esta ley determina el propósito de las áreas naturales protegidas que son:

I.- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II.- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas amenazadas o en peligro de extinción;

III.- Asegurar el aprovechamiento racional de los ecosistemas y sus elementos;

IV.- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V.- Generar conocimientos y tecnologías que permitan el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales del país, así como de su preservación;

VI.- Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas mediante zonas forestales en montañas en donde se

originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área, y

VII.- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos de importancia para la cultura e identidad nacionales.

Así mismo el artículo 46 de la Ley vigente establece lo siguiente:

"Se consideran áreas naturales protegidas:

- I. Reserva de la biósfera;
- II. Reservas especiales de la biósfera;
- III. Parques nacionales;
- IV. Monumentos naturales;
- V. Parques marinos nacionales.
- VI. Areas de protección de recursos naturales;
- VII. Areas de protección de flora y fauna;
- VIII. Parques urbanos, y
- IX. Zonas sujetas a conservación ecológica.

Dispone el artículo 57 de la mencionada ley:

"Las áreas naturales protegidas se establecerán mediante declaratoria que expida el Ejecutivo Federal conforme a ésta y a las demás leyes aplicables, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios respectivos, según proceda, cuando se trate de áreas naturales protegidas de interés de la Federación; y por las entidades federativas y los municipios conforme a esta ley y las leyes locales, en los casos de áreas naturales protegidas en jurisdicción local." (**ANEXO 1**).

El título Tercero trata del aprovechamiento racional de los elementos naturales, del suelo y sus recursos.

El Título Cuarto hace referencia a la protección del ambiente; así como de la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua, de los ecosistemas acuáticos y del suelo. Regula las actividades consideradas como riesgosas, materiales y residuos peligrosos.

El Título Quinto se refiere a la participación social; de las medidas de control, seguridad y sanciones administrativas a que pueden hacerse acreedores los individuos que incumplan con las disposiciones de la ley.

El Título Sexto describe los procedimientos de inspección y vigilancia, así como de los recursos de inconformidad, los delitos del orden federal y la denuncia popular.

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

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

La protección de la calidad del aire es uno de los criterios fundamentales que dieron origen a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. El artículo 5º de esta ley establece que son asuntos de interés de la federación, la protección de la atmósfera y las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realizan en bienes y zonas de jurisdicción federal.³³

El Derecho ambiental tiene un carácter disperso o difuso, sus normas se encuentran en casi todas las ramas del derecho por lo que es necesario la coordinación de diferentes dependencias gubernamentales.³⁴

La ley es el inicio de una nueva tendencia, y dentro del derecho administrativo mexicano es un ordenamiento que debe aplicarse con el auxilio,

³³ QUADRI DE LA TORRE, Gabriel y SANCHEZ CATANO, Luis R., La Ciudad de México y la Contaminación Atmosférica, Editorial Limusa, México, 1992, p. 171.

³⁴ MUÑOZ BARRET, Jorge, Op. Cit., p. 22.

conocimiento y articulación de otros ordenamientos que alimentan sus principios, tales como: La Ley Forestal; Ley de Pesca; Ley de Aguas Nacionales; Ley Federal de Caza, etc; estas legislaciones secundarias sobre el medio ambiente son ordenamientos jurídicos que perfeccionan y complementan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se llaman Leyes Sectoriales. Esto no significa que el problema sea de poca importancia o que carece de interés; sino que no es fácil encontrar criterios o principios unificadores de esta abundante materia.³⁵

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

5. NORMAS TECNICAS ECOLOGICAS

A las normas técnicas ecológicas se encontraba encomendada la determinación de los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; es decir, las normas técnicas determinaban hasta donde la actividad perturbadora de la conducta humana puede ser soportada por dichos bienes sin

³⁵ CARMONA LARA, María del Carmen. Op cit., p. 28.

alterar su equilibrio. Estas normas tenían como finalidad la protección a la salud, la preservación de la vegetación y la fauna, así como la prevención de daños al bienestar en general.

Respecto de las normas de emisión se presentaron avances importantes con la promulgación de las normas técnicas ecológicas.

6.- NORMAS OFICIALES MEXICANAS

Con la nueva Ley de Federal sobre Metrología y Normalización que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1992,³⁶ quedan abrogadas todas las normas técnicas ecológicas a las que me referí con anterioridad para darles el nuevo nombre de Normas Oficiales Mexicanas.

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

El artículo 3º de esta ley establece que, se entenderá por:

³⁶ Abroga la Ley sobre Metrología y Normalización, publicada el 26 de enero de 1988.

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

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

Fracción X.- Las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales.

Artículo Tercero Transitorio.- La vigencia de las normas especificaciones técnicas, criterios, reglas, instructivos, circulares, lineamientos y demás disposiciones de naturaleza análoga de carácter obligatorio, en las materias a que se refiere esta ley, que hayan sido expedidas por las dependencias de la administración pública federal con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, no podrán exceder de 15 meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Artículo Quinto Transitorio.- Las normas oficiales mexicanas de carácter voluntario que hayan sido expedidas con anticipación a la entrada en vigor de esta ley quedarán vigentes. Dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la ley, la Secretaría podrá expedir normas mexicanas en las

áreas no cubiertas por organismos nacionales de normalización. Las normas mexicanas que expida la Secretaría en los términos del presente artículo, deberán distinguirse de las expedidas por los organismos nacionales de normalización.

Por lo anterior, todas las llamadas Normas Técnicas Ecológicas serán llamadas Normas Oficiales Mexicanas de conformidad con la nueva Ley de Metrología y Normalización. (**ANEXO 2**).

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

A) EXPOSICION DE MOTIVOS PARA LA MODIFICACION DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El problema de la contaminación atmosférica se agravó en la década de los ochentas. Núcleos considerables de la sociedad mexicana comenzaron a tomar conciencia del deterioro ecológico sufrido por el país; tanto que el gobierno del presidente De la Madrid creó al inicio de su gestión la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con el fin de conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. Se le dio al problema ambiental un papel esencialmente normativo; incluyéndose por primera vez a la ecología en el Sistema Nacional de Planeación.³⁷

Desde entonces se han iniciado una serie de reformas legales que culminaron en la expedición de un ordenamiento básico, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero la modernización de

³⁷ QUADRI DE LA TORRE, Gabriel y SANCHEZ CATAÑO, Luis R., La Ciudad de México y la Contaminación Atmosférica, Editorial Limusa, México, 1992, p. 184.

México demandaba actuaciones a la administración pública federal para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo.³⁸

Con fecha 10 de febrero de 1992 se sometió a la consideración del Congreso de la Unión la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de integrar todas las políticas en materia social y de unificar la responsabilidad de la administración pública federal planteándose la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social.

Las propuestas que contenía la iniciativa respondían a 3 grandes líneas estratégicas en cuanto a la materia ecológica, a saber:

- 1.- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y a los gobiernos estatales, municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- 2.- Establecer los criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente;
- 3.- Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

³⁸ Exposición de motivos para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, febrero de 1992.

El 25 de mayo de 1992 se publica el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la reforma se incluyó a la Secretaría de Desarrollo Social en el listado de las Secretarías de Estado; se ampliaron las facultades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; se le dieron atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el cuidado de los aspectos ecológicos en la planeación del desarrollo urbano; así como a la Secretaría de Pesca para determinar las épocas y zonas de veda de las especies acuáticas.³⁹

Con la transformación de esta Secretaría se pretendía alcanzar mayor eficacia jurídica en el cumplimiento y adhesión a las normas en materia de desarrollo urbano, ecología y vivienda al dotársele de recursos y medios que contribuyan a brindarle capacidad de respuesta y de alcanzar resultados en aquellas materias donde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología solo contaba con la atribución de formular la normatividad.

El 28 de diciembre de 1994 se reformó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedando a cargo de la ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, facultades provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Pesca.

³⁹ Análisis de la exposición de motivos para la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, febrero de 1992.

1.- TRANSFORMACION DE LA SECRETARIA DE PESCA EN SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

El decreto de reformas del 28 de diciembre de 1994 se ocupa de los artículos 26 de la ley citada con el propósito de agrupar bajo un solo mando actividades íntimamente relacionadas como la política ambiental, recursos naturales y pesca; y 32 bis, que otorga facultades a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

Fracción II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.⁴⁰

Fracción IV.- Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente.

⁴⁰ Según la exposición de motivos de la reforma, esta Secretaría regulará los ecosistemas a largo plazo, a través de políticas que vinculen el desarrollo económico con el aprovechamiento sustentable de nuestros recursos naturales y la prevención de la contaminación en todas sus manifestaciones.

Fracción V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente así, como en su caso, imponer las sanciones procedentes.

Fracción XII.- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte.

Fracción XIII.- Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Fracción XIV.- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan.

Fracción XV.- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica.

Fracción XVI.- Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono.

Fracción XVII.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.

2.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social ⁴¹ se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de junio de 1992. Dicho Reglamento en su artículo 34 establece que la Secretaría contará con seis órganos desconcentrados

De esos seis órganos desconcentrados, son motivo de estudio en cuanto al tema del presente capítulo solo dos de ellos: el **Instituto Nacional de Ecología** y la **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**, ya que ambos organismos desconcentrados mantienen la responsabilidad de ejecutar y vigilar la aplicación de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** en relación con la prevención y el control de la contaminación atmosférica.

La base constitucional para la creación de este tipo de organismos se encuentra en el artículo 90 el cual establece que "La Administración Pública

⁴¹ Este reglamento sigue vigente hasta en tanto se expida el nuevo Reglamento de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, de conformidad con el artículo octavo transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994.

Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que existen dos clases de administración pública la centralizada y la paraestatal.

La administración pública **centralizada** la integran:

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

La administración pública **paraestatal** la integran:

- Los organismos descentralizados
- Las empresas de participación estatal
- Las instituciones nacionales de crédito
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas
- Los fideicomisos

"Centralizar en el sentido administrativo es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que pertenece esa autoridad." ⁴²

La centralización administrativa comprende la unidad en el mando de los diferentes órganos que la componen que son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo. ⁴³

Dentro de la administración pública centralizada se ubica la **desconcentración**, que son órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía. ⁴⁴

Para Acosta Romero la desconcentración "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior." ⁴⁵

El organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta

⁴² BIELSA, Rafael, Ciencia de la Administración, Segunda Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1955, p. 242.

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1990, p. 116.

⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Décimoquinta edición, Editorial Porrúa, México, 1992, p. 498.

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 317.

autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales." ⁴⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite la creación de órganos desconcentrados, su artículo 17 a la letra dice:

"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."

Dentro de la administración pública paraestatal se encuentran los organismos descentralizados que a diferencia de los órganos desconcentrados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten y cuyo objeto de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículo 14, sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, ⁴⁷ la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. ⁴⁸

La distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas distintas del Estado, o sea, entre entes de Derecho Público,

⁴⁶ Ibidem. p. 318.

⁴⁷ Art. 28 constitucional.

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Op. Cit., p. 318.

reconocidas como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central. ⁴⁹

En la descentralización administrativa se crean personas morales a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. ⁵⁰

"El organismo *desconcentrado* tiene cierta autonomía a la que se llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria. El organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía, pero sino es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales." ⁵¹

Estas formas de organización de la administración tienen el fin de distribuir las competencias para lograr mayor eficacia y rapidez en el despacho de los asuntos.

⁴⁹ OLIVERA TORO, Jorge, Op. Cit., p. 298.

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 517

⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 318.

3.- ACUERDO QUE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA Y DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

Una vez que el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social estableció al Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órganos administrativos desconcentrados de esta Dependencia, se publicó en el D.O. del 17 de junio de 1992 el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno de estos dos órganos.

Para el estudio del acuerdo antes referido es necesario saber que es un acuerdo:

La palabra Acuerdo, "proviene del latín *acórdare*, que significa determinar o resolver de común acuerdo o por mayoría de votos." Es la Resolución que toma una corporación, tribunal, etc.⁵²

"En Derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite a petición de las partes. El acuerdo Administrativo puede revestir aspectos formales en cuanto a que constituye el acto mediante el cual el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido

⁵² ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Tomo Primero, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1963, p. 123.

a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.⁵³

El fundamento jurídico y constitucional de los acuerdos se encuentra en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona en su artículo 13 que dichos reglamentos, acuerdos y decretos para su "**VALIDEZ**" y observancia deberán ir firmados por el respectivo Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo correspondiente.

Gutiérrez y González afirma que en el anterior artículo se observa una clara violación al principio de jerarquía de las normas que dice: "las normas secundarias, no deben regular materias que no estén previstas en la norma

⁵³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Editorial Porrúa, 4a. Edición, México 1991, p. 93.

primaria o superior. La norma secundaria o inferior solo puede ocuparse y desarrollar la materia prevista en la norma primaria o fundamental." ⁵⁴

De la lectura del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende una anticonstitucionalidad ya que el artículo 92 de la Constitución dispone a) Sin el refrendo el acto del presidente "**NO SERA OBEDECIDO**". El artículo 13 de la misma, agrega que b) Sin el refrendo, el acto del presidente no tendrá validez, ni será observado. ⁵⁵

Como ya apunté, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca crear órganos desconcentrados y establecer sus reglamentos y normas para su buen funcionamiento.

El acuerdo administrativo frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno. ⁵⁶

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

⁵⁴ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, p. 229.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Editorial Porrúa, 4a. Edición, México, 1991, p. 94.

Estos dos órganos desconcentrados se encargan de los problemas ecológicos; el Instituto Nacional de Ecología tiene entre sus atribuciones principales formular, conducir y evaluar la política general de ecología; promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado. Le corresponden facultades técnico-normativas, es decir formula la normatividad ambiental.

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

En el ámbito de sus respectivas competencias el Instituto y la Procuraduría ejercerán sus atribuciones de manera coordinada informándose recíprocamente de los programas, políticas, criterios, lineamientos y normas que formulen o apliquen; de los acuerdos, órdenes, resoluciones y recomendaciones que expidan; de las autorizaciones, licencias y permisos que otorguen o revoquen; así como de los demás actos jurídicos o administrativos que realicen o en los que participen. ⁵⁷

⁵⁷ Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el D.O. el 17 de julio de 1992.

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

I.- Proponer al Secretario la designación, en el caso del Presidente del Instituto de los Directores Generales y Jefes de Unidad de su adscripción, y en el caso del Procurador, de los Subprocuradores, jefes de Unidad y de los Delegados de la Procuraduría en las entidades federativas, así como designar y remover al personal de sus respectivas áreas;

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

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

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

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

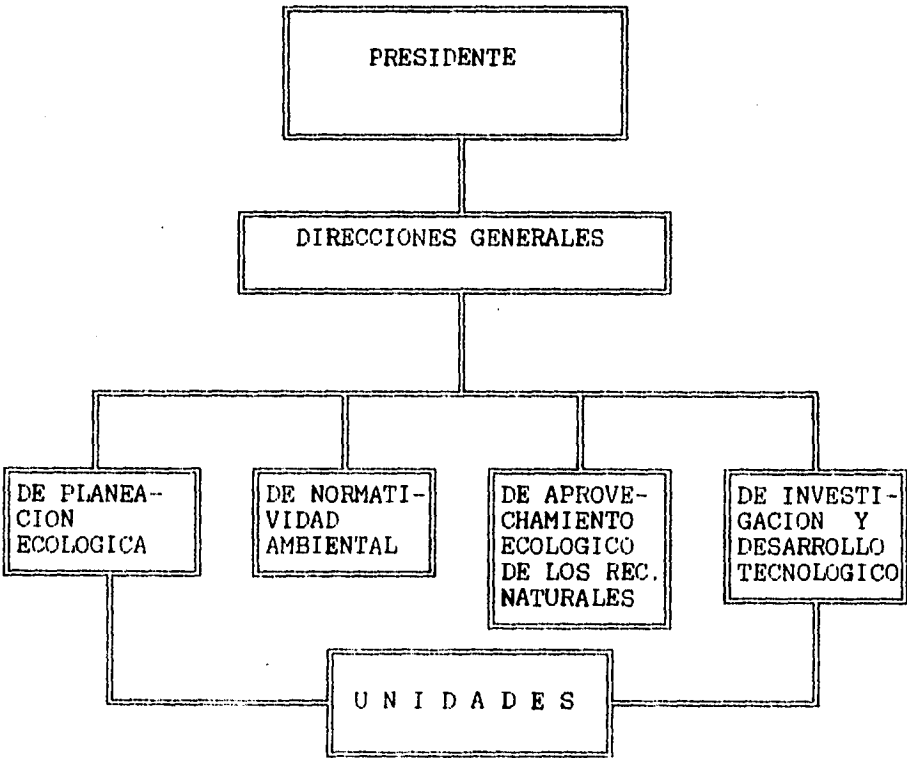
Para el ejercicio de las atribuciones que le determina el artículo 36 del Reglamento y el Acuerdo que regula La Organización y Funcionamiento Interno

del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto tendrá como facultades:

- Formular, conducir y evaluar la política general de ecología;
- Formular normas y criterios ecológicos;
- Otorgar licencias, autorizaciones y permisos;
- Evaluar, dictaminar y resolver sobre los estudios de impacto ambiental;
- Integrar y actualizar el inventario nacional de fuentes contaminantes de jurisdicción federal; y
- Publicar y difundir la gaceta ecológica.

Cuenta con los siguientes servidores públicos:

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA



B) ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

Para el ejercicio de las atribuciones que le determinan el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría y el Acuerdo que regula La Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Procuraduría tendrá como facultades:

- Atender quejas y denuncias;

- Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos materia de quejas y denuncias;

- Ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas ambientales;

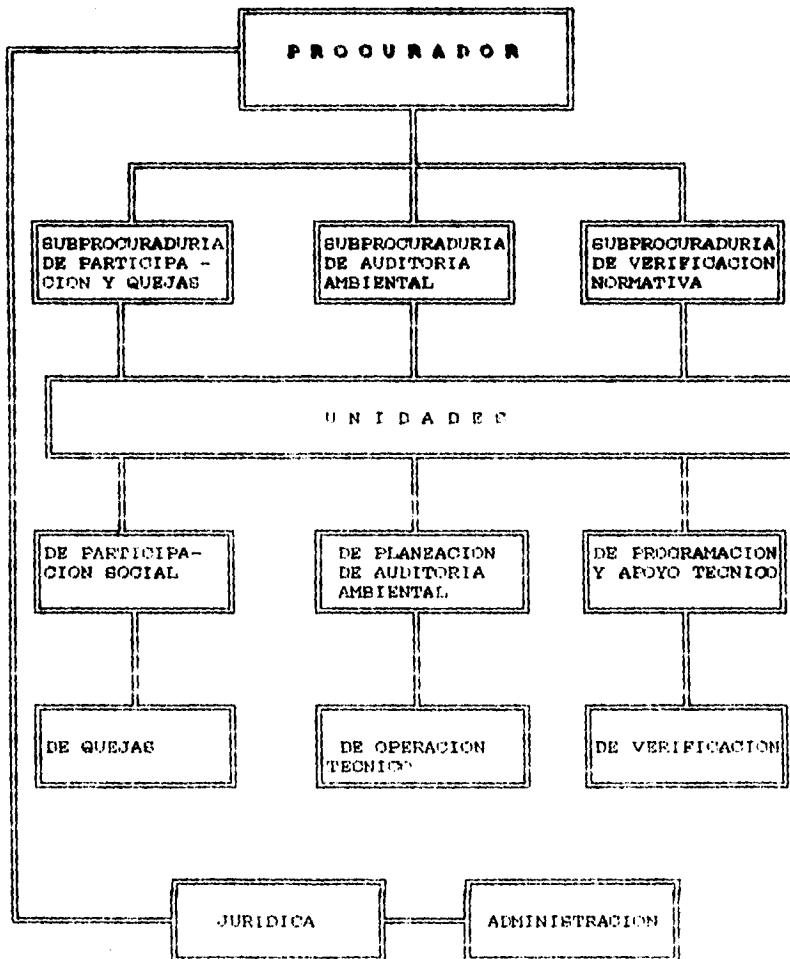
- Determinar las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; etc.

- Denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender al ambiente.

- Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.

Cuenta con los siguientes servidores públicos:

PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE



C) FACULTADES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

El significado de la palabra "**Procuraduría**" proviene de Procuración que "es el poder que da una persona a otra para que en su nombre haga o ejecute una cosa. Representación en juicio en favor de una parte."⁵⁸ Procurar, significa "proporcionar, producir, causar. Y Procuraduría, es el cuidado asiduo en los negocios."⁵⁹

La Procuraduría es "**Federal**" porque tiene competencia en toda la República Mexicana.

El Estado Mexicano como consecuencia del ejercicio de su soberanía es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, a su propio orden jurídico; y al sentido de su política interna e internacional.⁶⁰

La palabra "**Protección**" la define la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3º, fracción XXIII, al decir que "Es el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro."

⁵⁸ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 1407.

⁵⁹ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL SOPENA, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Tomo VII, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona España, 1963, p. 7006.

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Op. Cit., p. 83.

La palabra "**Ambiente**" lo define el mismo artículo 3º, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al decir que: "Es el conjunto de elementos naturales e inducidos por el hombre que interactúan: en un espacio y tiempo determinados."

Anteriormente las atribuciones que tiene la actual Procuraduría Federal de Protección al Ambiente las realizaba la Subsecretaría de Ecología y el Medio Ambiente, actualmente esta Procuraduría tiene como fin principal el **procurar la protección al ambiente**.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene como facultades las siguientes:

- Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica;
- Recibir, investigar y atender o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.
- Realizar auditorías y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente; verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental; así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales.

- Inspeccionar en coordinación con las autoridades estatales y municipales competentes el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de defensa del ambiente.

- Prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia; aplicando infracciones y de ser necesario, denunciando ante el Ministerio Público Federal los delitos en materia ecológica.

- Coordinarse con las autoridades estatales y municipales para tramitar las quejas y denuncias que se presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales en contra de la protección al ambiente.

PROGRAMA DE VERIFICACION INDUSTRIAL PARA LA ZONA METROPOLITANA Y EL VALLE DE MEXICO

La ciudad, como sistema social complejo, experimenta constantes cambios de patrones de vida, bases tecnológicas y uso de recursos naturales; con lo que se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) diversas políticas ambientales que puedan contribuir al desarrollo sustentable: el establecimiento de derechos o multas a las empresas contaminantes; la cancelación de concesiones de explotación de recursos naturales; el estímulo fiscal o subsidio a las innovaciones tecnológicas descontaminantes, etc. ⁶¹

⁶¹ AMPUDIA OROZCO, Javier. Economía Ecológica y Sociedad, en "ECONOLER", Volumen 1, No. 3,

Estas políticas ambientales tienen como finalidad resarcir los daños ecológicos acumulados, recuperar, conservar y mejorar el ambiente, por tal motivo se establecieron procesos o programas metropolitanos para atacar las principales fuentes de contaminación del Valle de México que son los siguientes: ⁶²

- 1) El desarrollo urbano
- 2) El transporte
- 3) La industria
- 4) Los servicios

De los cuatro principales factores contaminantes, me referiré a la industria por relacionarse con el objetivo de la presente tesis.

La actividad industrial es el motor del desarrollo urbano, en ella se finca la fortaleza económica. Se ha enfocado la producción y disponibilidad de bienes y servicios como su centro principal de atención y han considerado el medio ambiente como una cuestión secundaria.

La industria contribuye significativamente al desperdicio y contaminación del agua; produce diariamente cientos de miles de toneladas de desechos sólidos, muchos de ellos con características tóxicas y peligrosas para la salud humana y el medio ambiente; y ha sido una de las causas, en medida considerable, de la contaminación atmosférica en todo sitio donde se hallan sus instalaciones. ⁶³

Septiembre-Octubre, 1993, México, D.F., p. 8.

⁶² QUADRI DE LA TORRE, Gabriel y SANCHEZ CATANO, Luis R., La Ciudad de México y la Contaminación Atmosférica, Editorial Limusa, México, 1992, p. 167.

⁶³ GONZALEZ GAUDIANO, Edgar Javier, Elementos Estratégicos para el Desarrollo de la Educación Ambiental en México, Universidad de Guadalajara Fondo Mundial para la Naturaleza, Guadalajara Jalisco, 1993, p. 31.

En la ciudad de México existen más de treinta mil establecimientos industriales, comerciales y de servicios de los cuales alrededor de cuatro mil contribuyen significativamente a la emisión de contaminantes, por su tamaño y procesos de transformación y combustión. Destacan las siguientes ramas:

- Celulosa y papel
- Industria textil
- Industria química
- Industria del vidrio
- Alimentos y bebidas
- Cerámica y otros minerales no metálicos
- Metálica ferrosa
- Máquinaria y equipo
- Industria del hule
- Metálica no ferrosa
- Otras Industrias

Las emisiones contaminantes de las ramas industriales anteriores son particularmente agresivas al medio ambiente y lo son más cuando sus procesos presentan rezagos tecnológicos y no poseen equipos de control de emisiones. En general la obsolescencia y poco control de los procesos de combustión, el empleo de combustibles con alto contenido de azufre y el uso de solventes, causan las mayores emisiones de contaminantes a la atmósfera.

La contaminación atmosférica en la Zona Metropolitana del Valle de México se ha significado en la última década como uno de los problemas de mayor repercusión social; y por lo tanto el Gobierno de México ha dado una participación cada vez mayor de autoridades federales, estatales y municipales.

en concertación con las organizaciones sociales y con la participación activa de la población.

El objetivo de este programa ha sido generar un proceso sistemático con alcances de corto, mediano y largo plazos, abocado a mejorar la calidad del aire en la Zona Metropolitana de la ciudad de México. Su alcance incluye el cambio y el mejoramiento de los combustibles, el control de emisiones, la verificación de vehículos a diesel y a gasolina y la racionalización del transporte urbano y la restauración ecológica de zonas prioritarias. ⁶⁴

Estas medidas fueron tomadas en base a la experiencia de otros países en cuanto a contaminación y a las necesidades de la Ciudad de México.

Los criterios que se utilizaron fueron los siguientes:

- 1.- Son medidas ya experimentadas en otros países, y algunas en México, sobre cuya actividad hay certidumbre.
- 2.- Implican tecnologías comercialmente disponibles en lo inmediato.
- 3.- Requieren de insumos energéticos disponibles en lo inmediato.
- 4.- Requieren ajustes en la vida urbana y en las actividades institucionales que es posible llevar a cabo en el corto plazo.
- 5.- Tienen un efecto apreciable sobre las emisiones totales de uno o varios contaminantes de acuerdo con la matriz de emisiones.

⁶⁴ DDF, SEDUE, SARH, Pemex, CFE y Gobierno del Estado de México, Programa Integral de Lucha contra la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México, 1990.

6.- Su relación costo/efectividad es razonable. ⁶⁵

D) COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

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

El artículo 4º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que "Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación, y

II.- Competen a los Estados o Municipios los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan

⁶⁵ QUADRI DE LA TORRE, Gabriel, Op. Cit., p. 167.

para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación en sus respectivas circunscripciones.

Son asuntos de alcance general de la nación:

A partir de este principio el artículo 5º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en veinte fracciones se ocupa de mencionar los asuntos de alcance general de la nación. Se encuentran dentro de este grupo de facultades las señaladas en las fracciones I, II, VII y XVI, que se refieren a la facultad normativa de la Federación sobre:

- La formulación y conducción de la política general de ecología.

- La formulación de los criterios ecológicos generales sobre ciertas materias:
 - a) Areas naturales de flora y fauna silvestre y acuáticas.
 - b) Recursos naturales.
 - c) Ordenamiento ecológico del territorio.
 - d) Prevención y control de la contaminación del aire, del agua y del suelo.

- La fracción VIII, en concordancia con la Ley Federal de Metrología y Normalización, señala como federal la facultad de emitir normas técnicas.

- Finalmente, la fracción XVI determina que corresponde a la Federación lo referente al ordenamiento ecológico del territorio del país.

Son asuntos de interés de la federación:

Los asuntos de interés de la federación se distinguen por la materia y zona federal.

Son asuntos federales por materia:

a) La regulación de actividades altamente riesgosas, mismas que se definen en el Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología expiden el primero y segundo listado de actividades altamente riesgosas, publicado en el D.O., el 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992 respectivamente.

b) La creación y administración de las áreas naturales protegidas de interés de la federación con participación de las autoridades locales.

c) La protección de la flora y fauna silvestres.

d) Recursos forestales.

e) Aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas.

f) Prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos.

g) Recursos naturales.

h) Residuos Peligrosos.

Son asuntos federales por zona:

- a) Zonas de jurisdicción federal**
- b) Bienes de jurisdicción federal**
- c) Fuentes emisoras de jurisdicción federal**

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

A).- CONCEPTOS

1.- El procedimiento

El procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser la de un proceso o la de una fase o fragmento suyo.⁶⁶

El procedimiento entonces es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. En ocasiones se confunde con la palabra proceso.

"El proceso en general es el conjunto de actos realizados, conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia."⁶⁷

⁶⁶ GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Universidad Nacional Autónoma de México, Octava Edición, Editorial Harla, México. 1990, p.290.

⁶⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1990, p. 679.

Siguiendo a Cipriano Gómez Lara el proceso es un conjunto de procedimientos entendidos éstos como un conjunto de formas o maneras de actuar, en este sentido hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc. ⁶⁸

2.- El Procedimiento Administrativo

Una vez definido brevemente el procedimiento jurídico en general analizaré lo que la doctrina señala tratándose del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo dando al autor de dicho acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituye una garantía para el gobernado de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. ⁶⁹

"En la actualidad la ausencia del procedimiento que afecte intereses privados es violatorio de garantías." ⁷⁰

Reafirmando los efectos de la posible ausencia del procedimiento, se cita la siguiente jurisprudencia, emitida por la Suprema Corte de Justicia; que a la letra dice:

"1262 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección

⁶⁸ GOMEZ LARA, Cipriano, Op. Cit., p. 291.

⁶⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimonovena Edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pp. 254-255.

⁷⁰ Ibidem.

federal, para el efecto de que se subsanen deficiencias del procedimiento".

Jurisprudencia 213 (Quinta Epoca), pág. 265, Sección Primera, Segunda Sala, Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965.

Así pues, el procedimiento administrativo constituye una ineludible garantía legal-constitucional y administrativa, que tiene como finalidad la de asegurar el interés general y el interés de los particulares.

El 4 de agosto de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que entró en vigor el día primero de junio de 1995, su principal fin es la unificación de las normas administrativas procedimentales.

Actualmente, el procedimiento administrativo cuenta con una formalidad específica; ya que existe una gran diversidad de procedimientos. "Las formalidades específicas del procedimiento son aquellas que otorgue cada ley o reglamento al particular en relación a los actos que le afecten al particular" ⁷¹

Siempre ha existido la necesidad de un ordenamiento general en cuanto al procedimiento administrativo, debido a que cada ley administrativa fija su procedimiento pretendiendo atender los principios generales del derecho administrativo. Dicho procedimiento debe cumplir por lo menos con los siguientes requisitos esenciales:

constitucionales:

- 1.- La forma tiene que ser escrita
- 2.- Debe estar fundado y motivado
- 3.- Cumplir con los requisitos de legalidad

⁷¹ ACOSTA, Romero, Op. Cit., p. 681.

proceso:

- 1.- Notificación del acto jurídico al particular
- 2.- Observancia de los términos legales
- 3.- Garantía de audiencia
- 4.- Medios de prueba

La nueva Ley del Procedimiento Administrativo contiene entre otros, los anteriores requisitos, lo cual unificará el procedimiento administrativo exceptuando las materias de carácter fiscal, ⁷² financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica; justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. ⁷³ La exclusión de estas materias según argumenta la exposición de motivos se debe a que su procedimiento administrativo está perfectamente definido, desarrollado y detallado.

El artículo 3o. de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, menciona que son elementos y requisitos de acto administrativo:

- 1.- Ser expedido por órgano competente.
- 2.- Tener objeto que pueda ser materia del mismo.
- 3.- Cumplir con la finalidad de interés público.
- 4.- Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida.
- 5.- Estar fundado y motivado.
- 6.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
- 7.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
- 8.- Mencionar el órgano del cual emana.
- 9.- Ser expedido señalando lugar y fecha de su emisión.

⁷² Para los efectos de esta ley, queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de ellas.

⁷³ Art. 1o. de la nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

3.- Inspección y Vigilancia

"La inspección es el cargo y cuidado de velar sobre alguna cosa. La función inspectora de la Administración Pública tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos o realizar otros en esta forma inspectora sobre la actividad de la sociedad libre." ⁷⁴

La inspección se refiere a la vigilancia del cumplimiento de una actividad pública o privada en razón del interés público que esa actividad representa.

"La inspección judicial es el medio de prueba directo que, por la observación (aplicación de los sentidos del juez al medio de prueba), llega a la consecución de la certeza. El fin de esta prueba es conocer el estado, situación, características de personas, cosas y lugares." ⁷⁵

La inspección puede ser llevada a cabo por funcionarios administrativos generales, por funcionarios profesionales y por inspectores. ⁷⁶

"La vigilancia es el cuidado, celo y diligencia que se pone o ha de ponerse en las cosas o asuntos de la propia incumbencia..." ⁷⁷

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como autoridad, tutela los intereses de la colectividad en materia de protección al ambiente. Su actividad principal es la de *vigilar* cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente;

⁷⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Buenos Aires Argentina, 1978, p. 47.

⁷⁵ OBREGÓN HEREDIA, Jorge, Diccionario de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Obregón Heredia, S.A., México, 1982, p. 219.

⁷⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. Cit., p. 47.

⁷⁷ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Vigésimo primera edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina, 1989, p. 374.

así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece en el título sexto el procedimiento a que deben sujetarse los actos de autoridad en materia de inspección, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad e imposición de sanciones cuando se trate de asuntos de jurisdicción federal.

El artículo 162 de la citada ley, dispone que "las autoridades competentes ⁷⁸ podrán realizar por conducto de personal debidamente autorizado visitas de inspección sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento." ⁷⁹

B) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCION Y VIGILANCIA

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia se contempla dentro del título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual se denomina "Medidas de Control y de Seguridad y Sanciones".

Las bases constitucionales para dar comienzo al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia se encuentran en los artículos 14 párrafo segundo y 16 que a la letra dicen:

⁷⁸ Ver Supra., p.77.

⁷⁹ Art. 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"...Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

"...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento en toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente deberá limitarse la diligencia, levantándose al concluirse un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

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

1.- Requisitos Procedimentales

La inspección y vigilancia en materia ambiental debe satisfacer los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales antes transcritos, para lo cual deben:

- a) Ser emanados de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b) Su forma debe ser escrita, en la cual se consignen las características del acto y sus límites.
- c) En el mismo escrito establecer su fundamentación, es decir, invocar los preceptos legales que permiten a la autoridad realizar el acto jurídico.
- d) Señalar el motivo con precisión, esto es, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión en el precepto legal aplicable al caso, y por el segundo, que también debe 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 configuren las hipótesis normativas."

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXII, Pág. 49, A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.
Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 14, Pág. 37, A.R. 3713/69. Elías Chahín. 5 votos. Vol. 28, Pág. 111.
A.R. 4115/68. Emeterio Rodríguez y Coags. 5 votos.

Estos requisitos deben observarse en todas las etapas del procedimiento de inspección y vigilancia que se efectúe para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

**a) Fundamento y Motivación del
Acta de Inspección**

Como quedó establecido, la orden para efectuar la visita de inspección u oficio de comisión en estricto apego a los artículos 14 y 16 constitucionales, debe estar debidamente fundada y motivada.

Con fundamento en los artículos 162 y 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la orden de inspección tiene su origen en la denuncia popular y por propia decisión de la autoridad competente, es decir a petición de parte o de oficio.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, generalmente ordena la visita de inspección a los establecimientos tres veces por año, las cuales consisten en una visita de inspección ordinaria, una visita de verificación y por último una visita establecida en la temporada de invierno para los casos de contingencia ambiental; pero es libre de emitir los oficios de comisión para visitas de inspección que crea pertinentes; ya sea por denuncia popular o por existir algún riesgo inminente de desequilibrio ecológico.

En consecuencia, el oficio de comisión se fundamentará en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los aplicables de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como sus Reglamentos; Normas Oficiales Mexicanas en la materia; Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En el oficio de comisión u orden de inspección deberá precisarse: ⁸⁰

- 1.- Autoridad competente,
- 2.- El lugar o zona que habrá de inspeccionarse,
- 3.- El objeto de la diligencia y
- 4.- El alcance y contenido de dicha orden.

b) Autoridad Competente

La autoridad que emite el oficio de comisión en donde se contiene la orden de visita debe ser competente para dar cumplimiento a lo que establecen los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En materia ecológica el oficio de comisión podrá ser emitido por la Unidad de Verificación con fundamento en el artículo 27 fracciones I, II, III, V, VI y VII; y por las Delegaciones en las 31 entidades federativas según lo dispuesto en los artículos 31 fracción V y 32 fracciones X y XII del Acuerdo que regula la

⁸⁰ Art. 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La unidad de verificación emitirá los oficios de comisión en los asuntos de alcance general de la Nación o de interés de la Federación que establecen los artículo 4o. y 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Las Delegaciones de la Procuraduría en las 31 entidades federativas emitirán los oficios de comisión en los términos anteriores dentro de la circunscripción territorial correspondiente sin perjuicio de que, en atención a la urgencia e importancia de un asunto en particular, la unidad de verificación emita los oficios de comisión para realizar inspecciones en cualquier entidad federativa del país.

c) Lugar y Zonas de Inspección

La orden de inspección debe dirigirse a un sujeto determinado sin omitir el lugar o lugares posibles en los que se practica la visita. Dado el caso que se ignore el nombre de la persona a la que va dirigida la orden, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación, con fundamento en el artículo 162 de la ley de la materia.

Los inspectores que realicen la visita deberán cerciorarse que el domicilio en el que se constituyen y la persona o el establecimiento al que se dirige la orden para efectuar la visita concuerde fielmente con el señalado en el oficio de comisión. Así lo establece la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"ORDEN DE VISITA DE INSPECCION.- DEBE CONSIGNARSE EXPRESAMENTE EL LUGAR EN QUE SE EFECTUE.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional toda orden de visita deberá expresar entre otras cosas el lugar que ha de inspeccionarse y la persona a quien va dirigida la acción. Por tanto, si la autoridad administrativa al emitir la orden respectiva omite señalar el lugar donde se llevará a cabo la visita y la persona visitada, incumple las formalidades preceptuadas por el aludido numeral".

Revisión No.: 1826/81.- Resuelta en Sesión de 27 de marzo de 1984 por mayoría de 7 votos y 1 en contra.

En la práctica hay ocasiones en que los oficios de comisión se mandan con la dirección o el nombre del establecimiento incorrecto; subsanando dicho error en el momento en que el particular ofrece su escrito de pruebas y alegatos. Dicho domicilio debe ser correcto cuando se emita la resolución administrativa, de lo contrario se perdería al interponer el particular el recurso de inconformidad, el cual está contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo reconoce como único recurso, el de revisión, propóniéndose derogar los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas, "debido a que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo." ⁸¹

Debe tomarse en cuenta que si al presentarse los inspectores al lugar donde debe practicarse la diligencia, no estuviera el visitado o su representante, se entenderá con cualquier otra persona que se encuentre en ese momento, de conformidad con el artículo 163 de la ley de la materia que obliga a los

⁸¹ Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Exposición de motivos, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos., Año III, No. 2, México, D.F. a 28 de junio de 1994.

inspectores a identificarse con "la persona con quien se entienda la diligencia". De conformidad con la siguiente jurisprudencia:

"ACTAS DE INSPECCION.- PARA SU LEGALIDAD NO ES NECESARIO QUE LA DILIGENCIA SE ENTIENDA CON EL VISITADO O SU REPRESENTANTE LEGAL.- El artículo 16 Constitucional no exige que las visitas de inspección practicadas para comprobar el cumplimiento de disposiciones administrativas se entiendan directamente con el visitado o su representante legal, por lo que si al presentarse los inspectores para el desahogo de la diligencia no está presente aquél, puede llevarse a cabo con quien se encuentre en el domicilio".

Revisión No. 624/84. Resuelta en sesión de 19 de abril de 1985. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.

Precedentes:

Revisión No. 607/82. Resuelta en sesión de 28 de marzo de 1984. Unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.

d) Objeto de la Diligencia

La visita de inspección tiene por objeto verificar si los responsables de fuentes emisoras de contaminantes están cumpliendo con los señalamientos indicados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus Reglamentos, así como a las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones jurídicas de la materia. Todo ello deberá estar contenido en el Oficio de Comisión.

e) Alcance y Contenido de la Orden

El inspector deberá apegarse a lo señalado en el oficio de comisión, porque de acuerdo al artículo 16 constitucional las visitas domiciliarias de carácter administrativo deben sujetarse en su realización a los requisitos establecidos para los cateos, así como los que se señalen en las leyes respectivas.

Contenido de la orden de inspección:

- 1) Nombre del inspector que realizará la diligencia
- 2) Razón social, denominación y/o nombre del propietario
- 3) Domicilio Social
- 4) Objetivo de la visita
- 5) Fundamentación legal de la orden de visita

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 63, establece lo mismo en cuanto a que la orden de visita debe contener el objeto de la visita, su alcance y las disposiciones legales que lo fundamenten.

En el **anexo 3** presento como ejemplo un formato del oficio de comisión utilizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

2.- Levantamiento del acta de inspección

Una vez emitida la orden de inspección u oficio de comisión por la autoridad competente que contenga los requisitos señalados anteriormente, los inspectores se constituirán en el establecimiento:

- 1.- Identificándose como personal autorizado por la autoridad competente, con credencial expedida por la Unidad de Verificación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- 2.- Exhibirán la orden respectiva, entregando en ese momento una copia de la misma con quien se entendió la diligencia.
- 3.- Requerirán la designación de dos testigos de asistencia.
Una vez que se cumpla con estos requisitos se procederá a levantar el acta respectiva.

a) Identificación de los inspectores

El artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente simplemente dice que "al iniciarse la inspección el personal autorizado se identificará debidamente...", lo que se entenderá en el sentido de que la identificación con el visitado debe ser plena, es decir, que en el acta que se levante se plasmen los pormenores del documento que acredite a los inspectores con ese carácter.

No basta que en el acta que se levante al efecto simplemente se diga que "el personal se identificó ante el visitado, mediante credencial relativa", debe incluirse lo que a continuación enlisto:

- 1.- El sello oficial de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- 2.- El nombre del órgano desconcentrado responsable, que es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- 3.- La dirección por la que es emitida, que es la Unidad de Verificación.

- 4.- El domicilio de la misma.
- 5.- El número de credencial.
- 6.- La fecha de expedición del documento o credencial.
- 7.- El fundamento legal para la expedición de la presente credencial.
- 8.- Nombre y profesión del inspector.
- 9.- Fotografía del mismo previamente sellada por la unidad de verificación.
- 10.- Vigencia del documento.
- 11.- Firma del Jefe de la unidad de verificación.

Uno de los problemas que han surgido en cuanto a las credenciales de identificación de los inspectores, es que la autoridad les da una vigencia por 6 meses y para renovarlas se tarda de 1 a 2 meses; problema por el cual se dejan de hacer un número considerable de visitas de inspección.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en sus artículos 64 y 65 contienen el mismo procedimiento para levantar el acta de inspección y para la identificación de los inspectores.

b) Testigos de asistencia

Una vez que esté presente la persona con quien se entenderá la diligencia, el inspector requerirá al propietario, encargado u ocupante del establecimiento la designación de dos testigos quienes se identifican previamente, a quienes se les hará saber que deberán permanecer en el tiempo que dure la diligencia.

De acuerdo al artículo 16 constitucional y 163 de la Ley de la materia; en caso de que el propietario, encargado u ocupante se nieguen a designar testigos

o en ausencia de éstos el inspector podrá designarlos, asentando este hecho en el acta de inspección.

Cuando no exista al alcance de los encargados o de los inspectores algún testigo, ya sea porque quienes pueden serlo no cuentan en ese momento con alguna identificación o por ser menores de edad, se deja sin nombrar testigos sin que dicha acta deje de surtir todos sus efectos legales, siempre y cuando los inspectores plasmen la razón por lo cual no lo hicieron.

Para ser testigo se requiere ser ciudadano mexicano, de acuerdo al artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos los que hayan cumplido 18 años de edad y además tengan un modo honesto de vivir. Ahora bien el artículo 356 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, impone a todos los ciudadanos, no sólo a los requeridos por la autoridad para ello, la obligación de rendir el testimonio. "Esto no incluye solamente a los ciudadanos, sino a todos los gobernados".⁸²

c) Circunstanciación del acta

Los inspectores harán constar detalladamente en el acta que levanten, los hechos u omisiones observadas y demás elementos necesarios para hacer constar si el visitado ha cumplido, o no con las normas jurídicas aplicables a la protección, defensa y restauración del medio ambiente.

"ACTAS DE INSPECCION.- Para su validez, requieren estar debidamente circunstanciadas. Conforme lo que establece la última parte del primer párrafo del artículo 16 constitucional, para su validez las actas de inspección deben cumplir con el requisito de circunstanciación, que se

⁸² GOMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil. Cuarta Edición, Editorial Trillas, México 1989, p.113.

traduce en hacer constar con toda claridad los hechos y omisiones observadas durante la revisión, ya que éste es el fin principal de dichas actas, en virtud de que con base en ellas la autoridad emitirá en su caso la resolución que corresponda".

Revisión No.: 624/84. Resuelta en sesión de 19 de abril de 1985.
Unanimidad de 7 votos.

Los requisitos del acta de inspección realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente son:

- 1.- Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia.
- 2.- Número de oficio de comisión que la motivó.
- 3.- Identificación de los inspectores con la persona con quien se entienda la diligencia.
- 4.- Nombre, denominación o razón social del visitado.
- 5.- Ubicación del lugar donde se practique la visita, comenzando con la calle, número, población o colonia, municipio o entidad federativa y código postal.
- 6.- Capital social de la empresa.
- 7.- Número de empleados y obreros.
- 8.- Actividad de la empresa.
- 9.- Descripción de las supuestas irregularidades encontradas en el lugar de visita, en materia de atmósfera, agua, ruido y residuos peligrosos.
- 10.- Declaración del visitado si quisiera hacerla.
- 11.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia.

En ocasiones las actas carecen de la dirección o nombre correcto del establecimiento, subsanándose la misma al momento de que el particular ofrece su escrito de alegatos y pruebas.

La nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 67, enumera los requisitos generales con los que debe contar una acta de inspección

derivada de toda visita domiciliaria que realice cualquier autoridad administrativa, las cuales se encuentran contenidas en el acta de inspección levantada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismas que observarán además las formalidades que dispongan las leyes respectivas, tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico, que agrega el capital social de la empresa, su actividad, número de empleados y obreros y la descripción de las irregularidades encontradas en el lugar de visita en materia de atmósfera, agua, ruido y residuos peligrosos.

d) Derecho de audiencia del particular

Una vez que se hayan asentado en el acta de inspección los hechos y omisiones, se le dará el uso de la palabra a la persona con quien se haya entendido la diligencia para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el fin de respetarle al visitado la garantía de audiencia a que tiene derecho, para dar cumplimiento a lo que prescriben los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En la práctica esto es muy importante, ya que muchas veces evita que la autoridad aplique medidas de urgente aplicación, como sería la clausura; ya que la mayoría de las personas con las que se entiende la diligencia se comprometen a subsanar dichas deficiencias. Pero esto resulta una arma de doble filo, porque al aceptar el particular la irregularidad y al comprometerse a subsanarla, está confirmándola; y al momento de emitirse la resolución administrativa, se tomará en cuenta como prueba confesional a favor de la autoridad.

e) Firma del acta

Concluída la inspección, y manifestado por el particular lo que a su derecho convenga, se dará a firmar el acta a la persona que atendió la diligencia y se firmará también por los inspectores y los testigos.

En caso de que el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no firmen el acta, negándose a hacerlo, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se nieguen a aceptar copia, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que ésto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

Hasta el momento no se ha presentado el caso de que un testigo no sepa firmar, pero de conformidad con el artículo 183 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Procedimiento Administrativo, "El testigo firmará al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de habersele leído o que la lea por sí mismo y la ratifique. Si no quiere, no sabe o no puede leer, la declaración será leída por el secretario, y si no quiere, no sabe o no puede firmar, imprimirá sus huellas digitales si puede y quiere hacerlo, de todo lo cual se hará relación motivada en autos...".

El artículo 67 fracción IX de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, menciona que deberá establecerse el nombre y la firma de quienes intervinieron en la diligencia, si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa. Cabe señalar que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria a esta ley.

En el anexo 4 presento un modelo de acta de inspección empleado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

f) Solicitud de la fuerza pública

La persona quien atienda la diligencia está obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección. En caso de negativa la autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.

En la práctica no es común la solicitud de la fuerza pública, pero sí se ha llegado a solicitar el apoyo de la misma, cuando se sabe que son empresas con antecedentes de rebeldía hacia los inspectores por saber que van a ser clausuradas de inmediato, ya sea por estar fuera de la ley o por rebasar los límites máximos permisibles de contaminación.

La nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo, no hace mención alguna en cuanto a la solicitud de la fuerza pública.

g) Aplicación de las medidas de seguridad

Una vez asentados en el acta de inspección los hechos u omisiones que se hayan encontrado en el establecimiento visitado, los inspectores valorarán los hechos en presuntas infracciones que se hubieran cometido. Los inspectores se limitarán a poner en conocimiento del inspeccionado, de manera anticipada, los hechos y omisiones que se presumen son contrarios a la ley y su reglamento, con el propósito de que esté en posibilidad de opinar al respecto, en términos del artículo 164 de la ley de la materia. De ameritarlo el caso, los inspectores podrán decretar la clausura o el decomiso como medida de seguridad, en términos del

artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.⁸³

Medidas de seguridad, son las "prevenciones legales encaminadas a impedir la comisión de nuevos delitos por quienes ya han sido autores de alguno, o para la prevención de los que puedan cometer, quienes sin haber cometido uno hasta el momento, por circunstancias personales es de temer que los realicen." ⁸⁴

Lo anterior conduce al establecimiento de plazos máximos de duración, con la finalidad de evitar que las medidas de seguridad se conviertan en remedios más severos que las penas. ⁸⁵

Las medidas de seguridad que impone esta ley son:

- El decomiso de materiales o sustancias contaminantes y
- Clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes.

El artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menciona dos supuestos para la aplicación de las medidas de seguridad:

- 1.- Riesgo inminente de desequilibrio ecológico.
- 2.- Casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes y la salud pública.

⁸³ GASGA GONZALEZ, Soledad. El ejercicio de los actos de autoridad. Univeridad Autónoma Metropolitana, México, 1994, p.p 398-399.

⁸⁴ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 18a. edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 370.

⁸⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Cuarta Edición México, 1992, p. 2097.

El primero significa que se están alterando las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, afectando negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos. ⁸⁶

Los inspectores deberán precisar los hechos u omisiones que provocan la alteración del equilibrio ecológico estableciendo el riesgo inminente. Solo en este supuesto procederá la aplicación de las medidas de seguridad que podrán ser el decomiso o la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes. ⁸⁷

En el segundo supuesto, el inspector deberá asentar de igual manera y detalladamente los hechos u omisiones que repercutan peligrosamente en los ecosistemas, sus componentes y la salud pública. ⁸⁸

Una vez entendido el procedimiento que deben seguir los inspectores para la aplicación de una medida de seguridad, la motivación de la misma deberá estar sustentada por los razonamientos técnicos que comprueben la necesidad de aplicarla.

En la realidad las medidas de urgente aplicación, a disposición de los inspectores, no alcanzan el propósito señalado por la ley, ya que la autoridad hasta el momento no cuenta con los equipos que determinen los grados exactos de contaminación de una empresa, ya que este equipo es fabricado en el extranjero y su costo es muy elevado. Puedo afirmar que no se cuenta con personal altamente calificado para saber con certeza si la empresa rebasa los límites máximos permisibles contenidos en las Normas Oficiales Mexicanas, ya que en una visita de inspección de esta naturaleza deberían participar químicos, biólogos, ingenieros, ecólogos, médicos y abogados, o por lo menos que los 2

⁸⁶ Artículo 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁸⁷ GASGA GONZALEZ, Soledad, Op. Cit., p. 399.

⁸⁸ **Ecosistema:** La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinado. (art. 3o. fracción X de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

Sus componentes: Aire, suelo, agua, flora y fauna.

La salud pública: Estado en que los hombres o individuos ejercen con normalidad todas sus funciones.

inspectores a los que se encomienda la práctica de la visita, conozcan de estas materias, lo cual no es posible por no existir algún tipo de capacitación para el personal por parte de la autoridad.

Tanto el equipo como la adecuada calificación de los inspectores debe tomarse en cuenta para no afectar a los particulares, ya que al momento de clausurar una empresa, que no debiera ser clausurada, se daña tanto la economía de la empresa, como la de las familias de los trabajadores e incluso la economía nacional.

Se debe impulsar la creación de centros de investigación ecológica con la participación de instituciones, que contribuyan a la formación de recursos humanos capaces de investigar y evaluar los problemas ecológicos, la demanda o impacto ambiental, el potencial de los recursos naturales y la administración y ordenación ecológica. Siempre será mejor el aplicar una política ecológica preventiva sobre el uso de los recursos naturales renovables a las lamentaciones y las costosas, y muchas veces ineficaces, medidas correctivas.⁸⁹

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo indica que las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.

1g) El decomiso

Esta medida de seguridad se aplicará en los casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública.

⁸⁹ KLIMECK GAMAS, Ricardo, Hacia una Cultura Ecológica, Retos de la Ecología en México, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994, p. 274.

Para el decomiso de materiales o sustancias contaminantes deberá hacerse un inventario de los bienes decomisados, tomando de inmediato las medidas adecuadas para su debida transportación y confinamiento a los lugares establecidos para ello.

En la práctica no se ha tomado ninguna medida de esta naturaleza, porque cuando existen sustancias contaminantes, la Procuraduría establece un plazo determinado para que el mismo particular envíe estas sustancias a un confinamiento controlado, y comprueba con sus notas de remisión que efectivamente así lo hizo, las cuales debe enviar a la autoridad dentro del período probatorio del procedimiento que me ocupa.

La nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo no hace mención alguna del decomiso como medida de seguridad, pero dispone que se sancionarán las demás medidas que señalen las leyes o reglamentos, es decir, respetará el decomiso como medida de seguridad impuesta por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

2g) La clausura

De igual forma la clausura, de la industria o establecimiento contaminante, ya sea parcial, temporal o definitiva, deberá sustentarse técnicamente, salvo que el riesgo sea muy evidente.

Lo anterior en virtud de que la medida de seguridad es cautelar y preventiva, a efecto de detener el desequilibrio ecológico o la contaminación grave de manera inmediata.

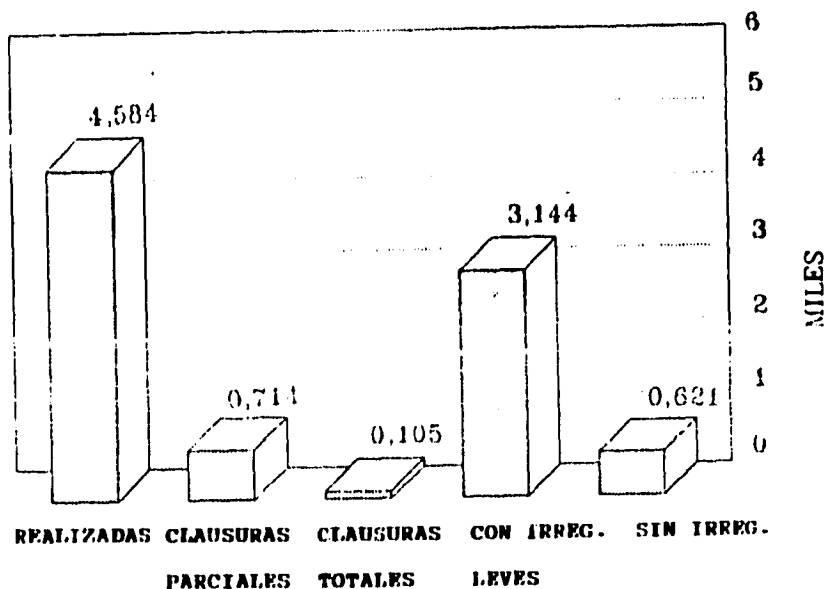
La ejecución de una medida de seguridad no implica poner término al procedimiento de inspección y vigilancia, toda vez que éste sigue su cauce hasta que se emite la resolución administrativa que prescribe la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Por lo anterior, deberá continuarse el procedimiento hasta emitir la resolución que confirme o levante la clausura (en este supuesto no se confirmaría la clausura como medida de seguridad, sino como sanción en términos del artículo 171 de la ley de la materia); y señalar o adicionar las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias e irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, la multa y demás sanciones a que se hubiera hecho acreedor el establecimiento inspeccionado.

En caso de reincidencia, se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda el doble del máximo, de acuerdo al artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, establece de igual forma la clausura temporal o permanente, parcial o total como sanciones administrativas.

A continuación, se presentan gráficas del total de visitas de inspección, así como de los tipos de clausuras realizadas a la industria, durante 1992, 1993 y 1994.

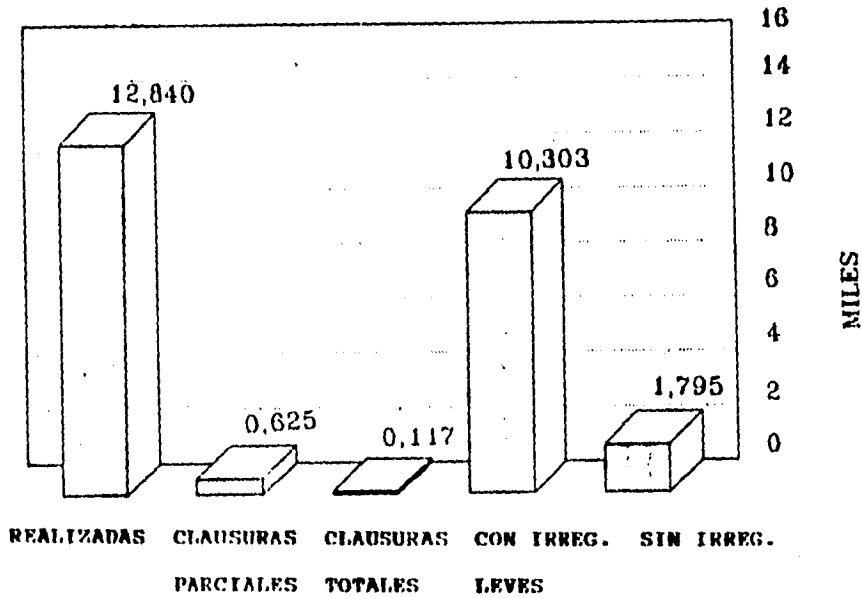
VERIFICACIONES A LA INDUSTRIA DURANTE 1992 A NIVEL NACIONAL.



1992

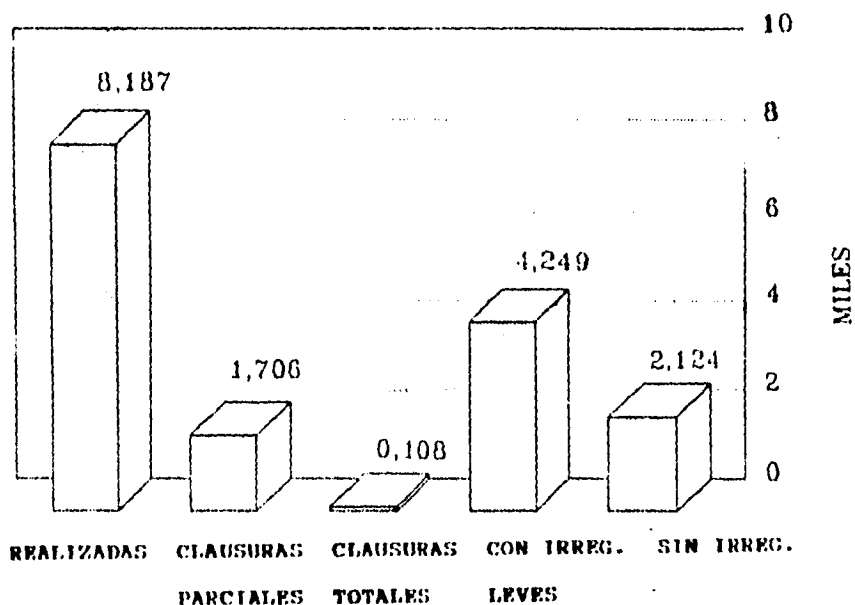

- REALIZADAS:** TOTAL DE VISITAS DE INSPECCION REALIZADAS A LA INDUSTRIA EN ESE AÑO.
- CLAUS. PARCIALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE ENCONTRARON UNA O MAS IRREGULARIDADES.
- CLAUS. TOTALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE DETECTARON VARIAS IRREGULARIDADES QUE Desequilibrium EL MEDIO AMBIENTE.
- CON IRREG. LEVES:** INDUSTRIAS QUE POR LO GENERAL CARECEN DE ALGUN TRAMITE ADMINISTRATIVO, PRINCIPALMENTE SU LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO E INVENTARIO DE EMISIONES CONTAMINANTES.
- SIN IRREGULARIDADES:** INDUSTRIAS QUE CUMPLIERON CON LA LEGISLACION AMBIENTAL AL 100%.

VERIFICACIONES A LA INDUSTRIA DURANTE 1993 A NIVEL NACIONAL.



- REALIZADAS:** TOTAL DE VISITAS DE INSPECCION REALIZADAS A LA INDUSTRIA EN ESE AÑO.
- CLAUS. PARCIALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE ENCONTRARON UNA O MAS IRREGULARIDADES.
- CLAUS. TOTALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE DETECTARON VARIAS IRREGULARIDADES QUE DESEQUILIBRAN EL MEDIO AMBIENTE.
- CON IRREG. LEVES:** INDUSTRIAS QUE POR LO GENERAL CARECEN DE ALGUN TRAMITE ADMINISTRATIVO, PRINCIPALMENTE SU LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO E INVENTARIO DE EMISIONES CONTAMINANTES.
- SIN IRREGULARIDADES:** INDUSTRIAS QUE CUMPLIERON CON LA LEGISLACION AMBIENTAL AL 100%.

VERIFICACIONES A LA INDUSTRIA DURANTE 1994 A NIVEL NACIONAL.



 1994

- REALIZADAS:** TOTAL DE VISITAS DE INSPECCION REALIZADAS A LA INDUSTRIA EN ESTE AÑO.
- CLAUS. PARCIALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE REGISTRARON UNA O MAS IRREGULARIDADES.
- CLAUS. TOTALES:** INDUSTRIAS EN LAS QUE SE DETECTARON VARIAS IRREGULARIDADES QUE DESQUILIBRAN EL MEDIO AMBIENTE.
- CON IRREG. LEVES:** INDUSTRIAS QUE POR LO GENERAL CARECEN DE ALGUN TRAMITE ADMINISTRATIVO, ESPECIALMENTE SU LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO E INVENTARIO DE EMISIONES CONTAMINANTES.
- SIN IRREGULARIDADES:** INDUSTRIAS QUE CUMPLIERON CON LA LEGISLACION AMBIENTAL AL 100%.

C) RECEPCION DEL ACTA DE INSPECCION

Una vez terminada la visita de inspección, la autoridad ordenadora recibe el acta administrativa del inspector, para proceder a su análisis. Posteriormente emite un acuerdo para lo cual se requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado.

1.- Requerimiento para la implementación de medidas de urgente aplicación

Ya terminada la visita de inspección, la autoridad ordenadora, ya sea la Unidad de Verificación o las Delegaciones Estatales, deberán llevar a cabo la calificación previa del acta, dictando las medidas de urgente aplicación, mismas que se harán del conocimiento inmediato del inspeccionado.

El artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, nos establece: "En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el *plazo* otorgado al infractor para satisfacerlas y las *sanciones* a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

El plazo, es un "acontecimiento futuro de realización cierta al que está sujeta la eficacia o extinción de una obligación." ⁹⁰ Es decir, es aquél que otorga

⁹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Op.Cit., p. 2426.

la autoridad competente para que el infractor corrija y satisfaga las irregularidades observadas.

La sanción, "es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado." ⁹¹ Se llama sanción, al mal eventual, o condicional al que está expuesto el sujeto. ⁹²

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 169, faculta a la autoridad para establecer plazos que subsanen las deficiencias e irregularidades detectadas en el acta de inspección. Actualmente, los técnicos o inspectores basados en la experiencia de ingenieros ambientales, otorgan un plazo mínimo de 30 y máximo de 120 días naturales a los particulares para corregir dichas deficiencias. Los particulares deberán mandar su programa de avance de obras a la autoridad correspondiente dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado y así demostrar su cumplimiento con la ley. Posteriormente se les hará una visita de verificación. Si existe reincidencia se les sancionará con una multa por un monto del doble a la inicial. De conformidad al artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

2.- Notificación del emplazamiento para la presentación de pruebas y alegatos

La notificación en general, "son todos aquellos procedimientos, formas o maneras, mediante los cuales, el tribunal hace llegar a los particulares, las partes, los testigos, los peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos

⁹¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 46a. Edición, México, 1994, p. 295.

⁹² Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., p. 2871.

procesales, o bien presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios o los tiene por enterados formalmente." ⁹³

En cuanto a la materia administrativa, "la notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos." ⁹⁴

Existen diversos tipos de notificaciones, pero la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, menciona los siguientes:

1.- Notificaciones Personales son aquellas que se harán al interesado, o a su representante en el domicilio designado, dejándole copia íntegra, autorizada, del acto que se notifica. Se trata de la garantía de audiencia a la que alude el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La notificación personal surte efectos al día siguiente en que se practique la notificación. (artículo 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria).

2.- Notificaciones por correo con acuse de recibo este tipo de notificaciones se lleva a cabo, enviando pieza postal certificada, para que cuando sea recibida la pieza por el destinatario, el acuse de recibo se integre al expediente.

La notificación por correo surte efectos al día siguiente de la fecha que señala el acuse de recibo entregado por la oficina de correos al particular, debidamente firmado por el mismo.

De acuerdo con el artículo 167, la autoridad ordenadora emplazará al sujeto inspeccionado para que dentro del término de diez días hábiles a partir de

⁹³ GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, Octava Edición, Editorial Harta, México, 1990, p. 320.

⁹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 684.

que surta efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga en relación con el acta de inspección y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones que en la misma se asienten.

No obstante que legalmente es factible practicar dicha notificación por correo certificado, ello no es recomendable dado que por criterio jurisprudencial, este tipo de notificaciones acredita que el documento se entregó, pero no así el que se haya hecho a la persona correcta; por lo tanto la notificación deberá hacerse preferentemente de manera personal y de conformidad con lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos.⁹⁵

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, maneja 3 tipos de notificaciones:

- 1.- Notificaciones personales,
- 2.- Notificaciones por correo certificado y
- 3.- Notificaciones por edicto.

Cabe hacer notar que en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la notificación personal, surtirá efectos el día en que hubiere sido realizada. Los plazos comenzarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación. Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que aparece en el acuse de recibo.

La notificación por edicto, de acuerdo al artículo 35 de la mencionada ley, se hará cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse, haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, teniendo como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la

⁹⁵ GASGA GONZALEZ, Soledad, Op. Cit., p. 403.

Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

3.- Pruebas

Una vez que la persona emplazada presenta su escrito de defensa, corresponde a la autoridad ordenadora admitirlo o desecharlo; para ello se debe atender a dos criterios básicamente: que el escrito se encuentre presentado en tiempo y que se acredite la personalidad del promovente, ya sea con poder notarial o con carta poder, si éste no la tiene ya reconocida en el expediente administrativo.

La unidad de verificación que es la autoridad administrativa, debe determinar si dicho escrito se presentó dentro del plazo de los diez días siguientes en que surtiera efectos la notificación, de lo contrario se tendrán las pruebas por no presentadas y no se tomarán en cuenta al momento de emitir la resolución correspondiente, manifestándose en la misma tal circunstancia.

De conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento administrativo, el interesado podrá ofrecer cualquier medio de prueba que considere oportuno con el fin de desvirtuar las infracciones que se le imputan, pudiendo ser las siguientes:

- a) Documental pública
- b) Documental privada
- c) Dictámenes periciales
- d) Reconocimiento o inspección judicial
- e) Testimonial
- f) Fotografías y otros

g) Presuncionales

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 178 fracción VII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el promovente no puede ofrecer como prueba la **confesional** de la autoridad y para el caso de que esto suceda, dicha prueba no debe ser admitida.

Al respecto Gabino Fraga comenta que no puede aceptarse como medio de prueba la confesión de las autoridades ya que la actuación de éstas normalmente es por escrito. ⁹⁶

Asimismo, la nueva Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 50, expresa "en los procedimientos administrativos, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la **confesional** de las autoridades".

Dentro de la prueba **documental pública**, los documentos públicos harán prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de la que aquellos procedan, de conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes." ⁹⁷

El valor probatorio del **documento privado** es pleno sólo en cuanto a los hechos consignados en él, a menos que sea contrario a los intereses del que suscribe el documento.

⁹⁶ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 263.

⁹⁷ Art. 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El valor probatorio de la **prueba pericial** quedará a la prudente apreciación de la autoridad, de conformidad con el artículo 211 del mismo código.

La prueba de **inspección judicial o reconocimiento** hará prueba plena cuando se refiera a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.

La prueba **testimonial** quedará al arbitrio de la autoridad, quien para apreciarla tendrá en consideración: que los testigos declaren en relación a los hechos, que sean capaces, imparciales, que tengan conocimiento por sí mismos de los hechos, que su testimonio sea claro y preciso, que no sea un testimonio obligado y que sea fundado su dicho.

Queda al arbitrio de la autoridad administrativa la valoración de **fotografías y copias fotostáticas simples**.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos "Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie deberán contener la **certificación** correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ella para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso su valor probatorio queda al arbitrio judicial.

En cuanto a la credibilidad y valor probatorio de las **fotocopias** de acuerdo al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial que a la letra establece:

"COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES.- VALOR PROBATORIO DE LAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. Por tanto, este Tribunal en Pleno, en el ejercicio de

El valor probatorio de la **prueba pericial** quedará a la prudente apreciación de la autoridad, de conformidad con el artículo 211 del mismo código.

La prueba de **inspección judicial** o **reconocimiento** hará prueba plena cuando se refiera a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.

La prueba **testimonial** quedará al arbitrio de la autoridad, quien para apreciarla tendrá en consideración: que los testigos declaren en relación a los hechos, que sean capaces, imparciales, que tengan conocimiento por sí mismos de los hechos, que su testimonio sea claro y preciso, que no sea un testimonio obligado y que sea fundado su dicho.

Queda al arbitrio de la autoridad administrativa la valoración de **fotografías y copias fotostáticas simples**.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos "Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie deberán contener la **certificación** correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ella para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso su valor probatorio queda al arbitrio judicial.

En cuanto a la credibilidad y valor probatorio de las **fotocopias** de acuerdo al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial que a la letra establece:

"COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES.- VALOR PROBATORIO DE LAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. Por tanto, este Tribunal en Pleno, en el ejercicio de

dicho arbitrio, considera que las copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen, por sí mismas, de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen, pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentren administradas con otros elementos probatorios distintos para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, que para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.

Amparo en Revisión No. 1246/84. Concepción Mira de González y otros. 19 de marzo de 1985. Mayoría de 14 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Precedentes:

Amparo en Revisión No. 3014/79. Industrias Químicas de México, S.A. 28 de septiembre de 1982. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Séptima Época. Vols. 163 -164, Primera Parte, Pág. 35.

Las pruebas **presuncionales**; las legales tendrán pleno valor probatorio, las demás quedarán al arbitrio de la autoridad competente.

"La presunción no tiene materialidad, no está en ninguna parte físicamente, y entraña un mecanismo de razonamiento del propio juzgador mediante el cual por deducción o por inducción, se llega al conocimiento de un hecho primeramente desconocido, partiendo de la existencia de un hecho conocido." ⁹⁸

⁹⁸ GOMEZ LARA, Cipriano, Op. Cit., p. 363.

D) LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA

Dentro del procedimiento administrativo, la resolución administrativa es aquella por medio de la cual el referido procedimiento concluye.

En ella se hace una relación de todos los antecedentes de hecho (resultandos), los aspectos de derecho (considerandos) y las determinaciones correspondientes (resolutivos).

El artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dice: "...Una vez oído al presunto infractor, recibidas y desahogadas las pruebas que ofreciere, o en caso de que el interesado no haya hecho caso del derecho que le concede el artículo anterior dentro del plazo mencionado, se procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado personalmente o por correo certificado."

1.- Autoridad competente para resolver

En materia ambiental es autoridad competente para resolver el Procurador Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con lo que establecen los artículos 38 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, son competentes para resolver en esta materia, la Unidad de Verificación y las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con los artículos 27, 31 y 32 respectivamente, del

Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

2.- Emisión de la resolución administrativa

De conformidad con lo establecido en el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la autoridad ordenadora cuenta con un plazo de treinta días hábiles para emitir su resolución, mismos que se contarán a partir de:

a) El día siguiente al de la fecha en que se haya vencido el término de diez días con los que cuenta el interesado para hacer sus manifestaciones por escrito y ofrecer las pruebas correspondientes siempre y cuando no haya hecho uso de ese derecho.

b) El día siguiente en que la autoridad ordenadora haya desahogado la totalidad de las pruebas que hubiere presentado el interesado en caso de haberlas ofrecido.

c) El día siguiente en que venza el término de diez días, en el supuesto de que el infractor no haya ofrecido pruebas, pero sí haya manifestado por escrito lo que a su derecho conviniera.

En la práctica, estos términos no son respetados, debido a la carga de trabajo y falta de personal capacitado, pues hay ocasiones en que las resoluciones administrativas son notificadas al particular de 60 a 90 días naturales después de lo establecido en los anteriores términos.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, menciona 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.

2a.- Estructura y contenido de la resolución administrativa

Los requisitos externos o formales son las exigencias que establecen las leyes, la forma que debe revestir las resoluciones.

a) **Preámbulo.-** Son los datos de identificación del expediente administrativo.

b) **Resultandos.-** Es la descripción del desarrollo concreto de los antecedentes o hechos.

c) **Considerandos.-** Es la valoración de las pruebas, fijación de los hechos y razonamientos jurídicos.

d) **Puntos resolutivos.-** Es la expresión concreta del sentido de la decisión de la autoridad administrativa competente.

Los requisitos internos o sustanciales:

a) **Congruencia.-** Las resoluciones deben ser claras y precisas con lo actuado y detectado en las visitas de inspección y de verificación.

b) **Motivación.-** Al establecerse la decisión correspondiente, debe señalarse cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que lo originaron.

c) **Fundamentación.-** Es invocar los preceptos legales que estimen aplicables al caso concreto.

En el **anexo 5** presento el instructivo de la resolución administrativa.

2b.- Sanciones

Las sanciones administrativas son aquellas que impone la autoridad administrativa competente al infractor, por violaciones a la legislación.

En general, la sanción es definida como la pena prevista por la violación o incumplimiento a las disposiciones legales y se clasifican de la siguiente forma:⁹⁹

1.- Sanciones pecuniarias. Aquéllas que establecen el pago de una cantidad por concepto de multas o recargos.

2.- Sanciones corporales. Aquéllas que establecen la privación de la libertad de una persona, porque derivan de la comisión de un ilícito penal.

3.- Sanciones puras. Aquéllas que determinan la pérdida de algún derecho de acción.

⁹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., pp. 2871 y 2425.

El artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que las sanciones administrativas a que se hace merecedor el sujeto pasivo que incumpla las disposiciones legales de dicha ley. Asimismo, dispone que será la Secretaría, la autoridad facultada para sancionar administrativamente, siempre y cuando se trate de asuntos competencia de la Federación conforme a los artículos 4o. y 5o. del mismo ordenamiento y que no se trate de asuntos reservados de manera expresa a otra Dependencia o a las Entidades Federativas y a los Municipios.

Las sanciones previstas para el caso de incumplimiento son:

a) Multa por el equivalente de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

b) Clausura temporal o definitiva, parcial o total y,

c) Arresto administrativo hasta por 36 horas.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, menciona que las sanciones administrativas, podrán imponerse en más de una de las modalidades anteriores, salvo el arresto.

Para la imposición de las sanciones, la autoridad administrativa tomará en cuenta:

a) La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y el deterioro del equilibrio ecológico;

b) Las condiciones económicas del infractor, ya sea industria grande, mediana, pequeña o microindustria.

c) La reincidencia, si la hubiera (art. 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, añade que se tomarán en cuenta:

d) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.

Cuando en una acta de inspección se tienen diversas infracciones, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas.

"Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción" (art. 172 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

2c.- Multas

La multa es la sanción pecuniaria consistente en pago al Estado de una cantidad de dinero por el incumplimiento de una ley. Estas deberán ser cubiertas por el infractor por medio de cheques a nombre de la Tesorería General de la Federación.

De conformidad con el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, si el infractor no ha subsanado las irregularidades una vez vencido el plazo otorgado y dicha infracción o infracciones subsisten, la autoridad, podrá imponer multas por cada día que transcurra sin que el total de las mínimas exceda del monto máximo permitido (o sea 20 000 días de salario mínimo). En caso de reincidencia , el monto de la

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

De igual manera, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 71 establece "Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en su caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo."

3.- La verificación de cumplimiento de la resolución administrativa

En el cumplimiento de las medidas ordenadas y su verificación, el interesado deberá comunicar a la autoridad que resolvió, por escrito y en forma detallada, haber satisfecho el requerimiento en todos sus términos, dentro de un plazo de cinco días hábiles siguientes a la última fecha para acatar las medidas impuestas. Asimismo, la autoridad podrá volver a inspeccionar el establecimiento las veces que sean necesarias, con el objeto de confirmar que se cumplieron cabalmente sus instrucciones. En caso de no haberse cumplido el o los requerimientos, se sancionará al infractor con multas por cada día que transcurra sin obedecer al mandato, siempre y cuando el total de las multas no exceda el equivalente a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

Por lo que toca al análisis de este trabajo, el procedimiento culmina con la emisión de la resolución administrativa, quedando a favor del particular impugnar ante la unidad jurídica como área de apoyo adscrita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la resolución de que se trate.¹⁰⁰ Cabe

¹⁰⁰ Art. 28 fracción I y XIII del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

mencionar que las resoluciones impugnadas alcanzan una cifra elevada, sin embargo, son desechadas en su mayoría por improcedentes, debido a la omisión de alguna de las formalidades que exige la ley, como la falta de personalidad del representante legal; los hechos y razones que dan motivo a la petición, o por no hacer mención del órgano administrativo a que se dirigen.

4.- La programación y realización de visitas de verificación

Para que la autoridad se asegure de que el particular tomó en cuenta las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación, podrá realizar los actos de inspección y vigilancia necesarios para verificar la debida observancia de sus reglamentos, para lo cual se estará a lo que dispongan los ordenamientos contenidos en el título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, referente a las medidas de control, de seguridad y de las sanciones.

Por lo que se refiere a la Subprocuraduría de Verificación Normativa, se llevan a cabo diversos programas entre los cuales sobresalen los correspondientes a:

- Atención de quejas

- Verificación de cumplimiento de la normatividad

Corresponde a la Unidad Jurídica los siguientes atributos:

Fracción I.- Representar legalmente al Procurador y a las unidades administrativas de la Procuraduría, en los procedimientos judiciales y administrativos en que se requiera su intervención.

Fracción XIII.- Sustanciar los procedimientos administrativos y, en general, todos los recursos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos cuya aplicación corresponda a la Procuraduría y, en su caso, proponer o emitir la resolución que proceda.

- Verificación de acciones las cuales fueron comprometidas anteriormente por algunas empresas

La Subprocuraduría de Verificación Normativa, en caso de que detecte circunstancias de reincidencia podrá imponer sanción pecuniaria hasta por el doble del monto impuesto originalmente, siempre y cuando no se exceda la suma de dos veces la sanción máxima, es decir el equivalente a 40 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

Además de la sanción pecuniaria a que se haga acreedor el infractor reincidente, la ley, en el último párrafo del artículo 171, ordena la clausura definitiva del establecimiento en cuestión sin dejar a criterio de la autoridad tomar o no esta decisión.

ANEXO 1

En cuanto a las áreas naturales protegidas, se han establecido los siguientes decretos:¹

1) Reserva de la biosfera, ubicada en los terrenos denominados "Isla de Guadalupe y Cajón del Diablo" (D.O. 27 de octubre de 1922 y 14 de septiembre de 1937).

2) Zona de reserva natural y refugio de la fauna a la Isla Contoy, Yucatán (D.O. 8 de febrero de 1961)

3) Zona de reserva natural y refugio de aves a la Isla Rosas, Edo. de Baja California (D.O. 30 de mayo de 1964).

4) Zona de refugio de flora y fauna marina, a la ubicada en la Costa Occidental de la Isla Mujeres, incluyendo los arrecifes de la Punta de Cancún y Nizuc, Quintana Roo (D.O 7 de febrero de 1973).

5) Zona de protección forestal de la Cuenca del Río Tuliija, así como de la reserva integral de la biósfera Montes Azules (D.O. 6 de enero de 1978).

6) Zona de reserva y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, a las Islas situadas en el Golfo de California (D.O. 2 de agosto de 1978).

7) Zona de refugio faunístico, el área conocida como Río Lagartos, Coloradas, etc., en los Municipios de San Felipe, Río Lagartos y Tizimin, Yucatán (D.O. 26 de junio de 1979).

8) Zona de protección forestal conocida como la "Michilla" así como la reserva de la biósfera que se encuentra ubicada en el Estado de Durango (D.O. 18 de julio de 1979).

¹ Legislación sobre Asentamientos Humanos, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993, p.97.

9) Zona de refugio faunístico el área conocida como Río Celestum, ubicada en las localidades de Punta Boxcohuo, San Isidro Miramar, en los Municipios de Celestum y Calkini, en los Estados de Yucatán y Campeche (D.O. 19 de julio de 1979)

10) Zona de protección forestal la región conocida como Mapimí, así como la reserva integral de la biósfera y refugio faunístico, ubicada en el Estado de Durango (D.O. 19 de julio de 1979).

11) Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre la región conocida como Sierra de Santa Martha, localizada en los Municipios de Soteapan y Mecayapan, Estado de Veracruz (D.O. 28 de abril de 1980).

12) Zona de protección forestal y refugio de la fauna silvestre la región conocida como Cascada de Agua Azul, ubicada en el Municipio de Tumbalá, Chiapas (D.O. 29 de abril de 1980).

13) Zona de refugio para la protección de la flora y fauna marinas de la Costa Occidental de la Isla de Cozumel, Quintana Roo (D.O. 11 de junio de 1980).

14) Zona de protección forestal y fáunica de la región conocida como Selva de Ocote, ubicada en el Municipio de Ocozocautla de Espinoza, Chiapas (D.O. 20 de octubre de 1982).

15) Areas Naturales protegidas para los fines de la migración, invernación y reproducción de la mariposa monarca, así como la conservación de sus condiciones ambientales ubicadas en los Estados de Michoacán y México (D.O. 9 de octubre de 1986).

16) Reservas de la biósfera Sierra de Manatlán, ubicada en los Municipios de Autlán, Cuautitlán, Casimiro Castillo, Tolimán y Tuxcacuesco en el Estado de Jalisco, Minatitlán y Comalá en el Estado de Colima (D.O. 23 de marzo de 1987).

17) Zona prioritaria de mejoramiento ambiental y restauración Ecológica del Río Coatzacoalcos (D.O. 31 de octubre de 1984).

- 18)** Area que requiere la protección, mejoramiento, conservación y restauración de sus condiciones ambientales la superficie denominada Reserva de la biósfera Sian Kaan, ubicada en los Municipios de Cozumel y Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo (D.O. 20 de enero de 1986).
- 19)** Reserva de la biósfera Sierra de Manatlán, Estado de Colima y Jalisco (D.O. 23 y 24 de marzo de 1987).
- 20)** Area de protección de recursos naturales en Las Huertas, Comalá, Colima (D.O. 5 de agosto de 1988).
- 21)** Reserva de la biósfera El Vizcaino, ubicada en el Municipio de Mulegé, B.C.S. (D.O. 30 de noviembre de 1988 y 5 de diciembre de 1988).
- 22)** Area de protección de la flora y fauna silvestre, ubicada en los Municipios de Huizilac, Cuernavaca, Tepozotlán, Jiutepec, Tlanepantla, Yautepec, Tlayacopan y Totolapan, Estado de Morelos (D.O. 30 de noviembre de 1988 y 5 de diciembre de 1988).
- 23)** Reserva de la biósfera Calakmul, ubicada en los Municipios de Champotón y Hopelchem (D.O. 23 y 26 de mayo de 1989).
- 24)** Zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico, como área natural protegida, que forma parte del Ajusco Medio, en Tlalpan, Distrito Federal (D.O. 28 y 29 de junio de 1989).
- 25)** Zona de restauración y conservación ecológica en los Municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto, en el Estado de Quintana Roo (D.O. 20 y 25 de septiembre de 1989).
- 26)** Reserva de la biósfera El Triunfo, ubicada en los Municipios de Acacoyagua, Angel Albino Corzo, La Concordia, Mapastepec, Villa Corzo, Pijijiapan y Siltepec, Chiapas (D.O. 15 de junio de 1990).
- 27)** Zona prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico y como Area Natural protegida, la superficie ubicada en los ejidos de

Cuautepec, San Pedro Zacatenco, San Lucas Patoni, San Miguel Chalma, Santa María Ticomán y Santa Isabel Tola que comprende la Sierra de Guadalupe en la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal (D.O. 29 de mayo de 1990).

28) Señala de interés público la reforestación en el Estado de Chiapas (D.O. 1º de octubre de 1990).

29) Monumento Natural el Cerro de la Silla, en los Municipios de Guadalupe y Monterrey, Nuevo León (D.O. 24 de septiembre de 1991).

30) Zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico, como área natural protegida, en el Cerro de la Estrella Distrito Federal (D.O. 30 y 31 de mayo de 1991).

31) Zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico, en los ejidos Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, Distrito Federal D.O. 7 de mayo de 1992).

32) Reserva de la biósfera, zona conocida como Pantanos de Centla, ubicada en los Municipios de Centla, Jonuta, Macuspana Tabasco (D.O. 6 de agosto de 1992).

33) Area de protección de flora y fauna silvestre, en la región Chan-Kin, ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chis. (D.O. 21 de agosto de 1992).

34) Monumento natural, en la zona conocida con el nombre de Yaxchilán, ubicada en el Municipio de Ocosingo (D.O. 21 de agosto de 1992).

35) Monumento natural, en la zona conocida con el nombre de Bonampak, ubicada en el Municipio de Ocosingo (D.O. 21 de agosto de 1992).

36) Reserva de la biósfera, en la zona conocida con el nombre de Lacan-Tun, ubicada en el Municipio de Ocosingo (D.O. 21 de agosto de 1992).

37) Parque Marino Nacional, en la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las Costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado del Estado de Veracruz (D.O. 24 de agosto de 1992).

38) Reserva de la biósfera, la región conocida como El Pinacate y Gran Desierto de Altar, ubicada en los Municipios de Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Sonora (D.O. 10 y 15 de junio de 1993).

39) Reserva de la biosfera, la región conocida como Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, ubicada en aguas del Golfo de California y los Municipios de Mexicali, B.C., de Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, Sonora (D.O. 10 y 15 de junio de 1993).

40) Decreto por el que se declara área natural protegida, la denominada Sierra de Sta. Catarina, ubicada en las delegaciones Tlahuac e Iztapalapa, D. F. (D.O. 3 de noviembre de 1994).

41) Area de protección de la flora y fauna la región conocida como Cuatrociénegas, Municipio del mismo nombre, Coahuila. (D.O. 7 de noviembre de 1994).

42) Area de protección de flora y fauna, la región conocida como Maderos del Carmen, Municipio de Muzquiz, Villa Acuña y Ocampo, Coahuila. (D.O. 7 de noviembre de 1994).

43) Area de protección de flora y fauna, la región conocida como Cañón de Sta. Elena. en el Municipio de Manuel Benavidez y Ojinaga, Chihuahua. (D.O. 7 de noviembre de 1994).

44) Area de protección de flora y fauna, la región conocida como Uaymil, ubicada en los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón Pompeyo Blamo, Quintana Roo. (D.O. 17 de noviembre de 1994).

En México, hasta ahora se conoce aproximadamente 1.5 millones de especies diferentes de plantas y animales; sin embargo, esta cifra podría ser solo la mitad o un tercio del número de especies que realmente existen. De este número de especies unas 250 mil corresponden a plantas vasculares o plantas con flores.

Dentro de la fauna, México incluye aproximadamente 449 especies de mamíferos, 1051 especies de aves, 692 especies de reptiles y 285 especies de anfibios.²

² SARUKHAN, José. El Significado Biológico de los Recursos Genéticos, el valor de la diversidad vegetal, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1990. p. 262.

ANEXO 2

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS

ECOLOGICAS EN MATERIA DE CONTAMINACION DE LA ATMOSFERA

CLAVE DE LA NORMA	TITULO DE LA NORMA	FECHA DE PUB. EN EL D.O.F.	FECHA DE VIGENCIA	NORMA QUE ABROGA
NOM-CCAT-002-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-002-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISIONES FUGITIVAS, PROVENIENTES DE LAS FUENTES FIJAS DEDICADAS A LA FABRICACION DE CEMENTO.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-001/88
NOM-CCAT-002-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-002-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION A LA ATMOSFERA DE PARTICULAS SOLIDAS, ASI COMO LOS REQUISITOS DE CONTROL DE EMISIONES FUGITIVAS PROVENIENTES DE LAS FUENTES FIJAS DEDICADAS A LA FABRICACION DE CEMENTO.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-002/91
NOM-CCAT-003-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-003-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE GASES CONTAMINANTES PROVENIENTES DEL ESCAPE DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES EN CIRCULACION QUE USAN GASOLINA COMO COMBUSTIBLE.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-003/88 Y NTE-CCAT-014/91
NOM-CCAT-004-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-004-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE HIDROCARBUROS NO QUEMADOS, MONOXIDO DE CARBONO Y OXIDOS DE NITROGENO PROVENIENTES DEL ESCAPE DE VEHICULOS AUTOMOTORES NUEVOS EN PLANTA, ASI COMO DE HIDROCARBUROS EVAPORATIVOS PROVENIENTES DEL SISTEMA DE COMBUSTIBLE QUE USAN GASOLINA, GAS LICUADO DE PETROLEO (GAS L.P.), GAS NATURAL Y OTROS COMBUSTIBLES ALTERNOS, CON PESO BRUTO VEHICULAR DE 400 A 3,857 KILOGRAMOS.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-004/88

CLAVE DE LA NORMA	TITULO DE LA NORMA	FECHA DE PUB. EN EL D.O.F.	FECHA DE VIGENCIA	NORMA QUE ABROGA
NOM/CCAT-006-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-006-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION A LA ATMOSFERA DE PARTICULAS SOLIDAS PROVENIENTES DE FUENTES FIJAS.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-009/88
NOM-CCAT-007-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-007-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE HIDROCARBUROS, MONOXIDO DE CARBONO, OXIDOS DE NITROGENO, PARTICULAS SUSPENDIDAS TOTALES Y OPACIDAD DE HUMO PROVENIENTES DEL ESCAPE DE MOTORES NUEVOS QUE USAN DIESEL COMO COMBUSTIBLE Y QUE SE UTILIZARAN PARA LA PROPULSION DE VEHICULOS AUTOMOTORES CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR DE 3,857 KILOGRAMOS.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-010/90
NOM-CCAT-008-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-008-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE OPACIDAD DEL HUMO PROVENIENTE DEL ESCAPE DE VEHICULOS AUTOMOTORES EN CIRCULACION QUE USAN DIESEL COMO COMBUSTIBLE.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-011/90
NOM-CCAT-009-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-009-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION A LA ATMOSFERA DE BIOXIDO DE AZUFRE Y ACIDO SULFURICO, PROVENIENTES DE PROCESOS DE PRODUCCION DE ACIDO DODECILBENCENSULFONICO EN FUENTES FIJAS.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-012/88
NOM-CCAT-010-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-010-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LAS CARACTERISTICAS DEL EQUIPO Y EL PROCEDIMIENTO DE MEDICION PARA LA VERIFICACION DE LOS NIVELES DE EMISION DE CONTAMINANTES, PROVENIENTES DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES EN CIRCULACION QUE USAN GASOLINA, GAS LICUADO DE PETROLEO, GAS NATURAL U OTROS COMBUSTIBLES ALTERNOS.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-013/89

CLAVE DE LA NORMA	TITULO DE LA NORMA	FECHA DE PUB. EN EL D.O.F.	FECHA DE VIGENCIA	NORMA QUE ABROGA
NOM-CCAT-012-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-012-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE HIDROCARBUROS, MONOXIDO DE CARBONO Y HUMO, PROVENIENTES DEL ESCAPE DE LAS MOTOCICLETAS EN CIRCULACION QUE UTILIZAN GASOLINA O MEZCLA DE GASOLINA-ACEITE COMO COMBUSTIBLE.	22-10-93	25-10-93	NTE/CCAT-015/90
NOM-CCAT-013-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-013-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LAS CARACTERISTICAS DEL EQUIPO Y EL PROCEDIMIENTO DE MEDICION, PARA LA VERIFICACION DE LOS NIVELES DE EMISION DE GASES CONTAMINANTES, PROVENIENTES DE LAS MOTOCICLETAS EN CIRCULACION QUE USAN GASOLINA O MEZCLA DE GASOLINA-ACEITE COMO COMBUSTIBLE.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-016/90
NOM-CCAT-014-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-014-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE GASES CONTAMINANTES PROVENIENTES DEL ESCAPE DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES EN CIRCULACION QUE USAN GAS LICUADO DE PETROLEO, GAS NATURAL U OTROS COMBUSTIBLES ALTERNOS COMO COMBUSTIBLE.	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-003/88 Y NTE-CCAT-014/91
NOM-CCAT-015-ECOL/1993	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-015-ECOL/1993, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES EN PESO DE AZUFRE, EN EL COMBUSTIBLE LIQUIDO GASOLEO INDUSTRIAL QUE SE CONSUMA POR LAS FUENTES FIJAS EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	22-10-93	25-10-93	NTE-CCAT-018/91

CLAVE DE LA NORMA	TITULO DE LA NORMA	FECHA DE PUB. EN EL D.O.F.	FECHA DE VIGENCIA	NORMA QUE ABROGA
NOM-CCAT-085-ECOL/1994	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-CCAT-085-ECOL/1994, PARA FUENTES FIJAS QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES FOSILES SOLIDOS, LIQUIDOS O GASEOSOS O CUALQUIERA DE SUS COMBINACIONES, QUE ESTABLECE LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION A LA ATMOSFERA DE HUMOS, PARTICULAS SUSPENDIDAS TOTALES, BIOXIDO DE AZURE Y OXIDOS DE NITROGENO Y LOS REQUISITOS Y CONDICIONES PARA LA OPERACION DE LOS EQUIPOS DE CALENTAMIENTO INDIRECTO POR COMBUSTION, ASI COMO LOS NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION DE BIOXIDO DE AZUFRE EN LOS EQUIPOS DE CALENTAMIENTO DIRECTO POR COMBUSTION.	2-12-94	3-12-94	NOM-CCAT-019-ECOL/1993
NOM-CCAT-086-ECOL/1994	NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-086-ECOL/1994, CONTAMINACION ATMOSFERICA, ESPECIFICACIONES SOBRE PROTECCION AMBIENTAL QUE DEBEN REUNIR LOS COMBUSTIBLES FOSILES LIQUIDOS Y GASEOSOS QUE SE USAN EN FUENTES FIJAS Y MOVILES.	2-12-94	3-12-94	NINGUNA

ANEXO 3



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
UNIDAD DE VERIFICACION NORMATIVA
Rfo Eiba No. 20, 4o. Piso,
Col. Cuauhtémoc,
06500-México, D.F.

FORMA C 0 - 1 A

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA

PFPA-SVN-UV-00100

Ciudad de México,

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo, 4o, 5o, 8 fracciones I, II, III y VIII, 10, del 162 al 165 y 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; lo, 2o, del 40 al 44, 46 y 49 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas; lo, 5o, y 7o. fracción VII, 41, fracción II y 49 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; lo, 2o, 46, 52, 54, 56 al 59 del Reglamento para la Protección al Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido; lo, 2o, 58 fracción II y 61 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos; 1, 2, 4, 34, 35 y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; 1, 3, 6, 17, 20 21 y 27 fracciones I, II, VI, VII, VIII y IX del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se servirá (n) usted (es) practicar visita de inspección a:

La visita de inspección tendrá por objeto verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y demás preceptos legales que de ella se derivan; por tal motivo, el propietario, encargado u ocupante del establecimiento deberá (n) permitirle (s) el acceso a todas las áreas de las instalaciones industriales relacionadas con los usos, tratamiento y disposición final del agua, de los desechos sólidos, de las fuentes emisoras de humos, gases, polvos, ruido y vibraciones; así como también deberá (n) de darles todo género de facilidades e informes que le soliciten para la práctica de la diligencia, apercibiéndolo que de no hacerlo se le impondrán las medidas de apremio correspondientes.



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
UNIDAD DE VERIFICACION

FORMA C 0 - 1 A

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA

FFPA-SVN-UV-00100

Ciudad de México,

No omito señalarles que se encuentran facultados conforme al Artículo 33 del Acuerdo antes citado, para aplicar las medidas de seguridad que se consideren necesarias, en términos de lo dispuesto por las disposiciones jurídicas aplicables en Materia Ecológica y Ambiental.

Una vez practicada la visita de inspección de referencia, se servirá(n) ustedes(s) rendir el informe de la comisión, dentro de las veinticuatro horas siguientes, anexando el acta levantada para los efectos correspondientes.

Atentamente
SUFRAGIO EFECTIVO. NO RELECCION
EL JEFE DE LA UNIDAD DE VERIFICACION

C/ LIC. GABRIEL ARENAS FLORES.

C.e.p. C. Lic. Santiago Oñate Laborde. Procurador Federal de
Protección al Ambiente. Presente.
Ing. Francisco Bahamonde Torres. Subprocurador de Verifi-
cación Normativa. Presente.
Archivo de la Unidad de Verificación.

GAF'LMNA'raj*.

ANEXO 4



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
 SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
 UNIDAD DE VERIFICACION

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
 RECURSOS NATURALES Y PESCA

Hoja No. _____ de _____
 Acta de Inspección No. _____
 Oficio de Comisión No. _____

En _____
 siendo las _____ horas con _____ minutos
 del día _____ del mes de _____
 de mil novecientos noventa y dos, el (los) suscrito (s) _____
 inspector (es) de la Unidad de Verificación el (los) C. (C) _____

en cumplimiento a la orden de inspección conferida por el C. Jefe de la Unidad de Verificación, contenida en el oficio No. _____ de fecha _____

quien (es) se identificó (aron) con la (s) carta (s) credencial (es), número (s), _____, _____ y _____ de fecha (s), _____ expedida (s) por _____ con vigencia _____ y _____

_____ misma (s) que le fue (ron) entregada(s) al C. _____ para que se cerciore que _____ corresponden a sus portador(es) al igual que, de su autenticidad y vigencia, la(s) cual(es) fue(ron) devuelta(s) en este momento; me constituyó (eron) en el domicilio del establecimiento _____ denominado _____

ubicado en calle _____ número _____, colonia _____ Delegación o Municipio _____ Entidad Federativa _____ Código Postal _____; con Registro Federal de _____ Contribuyentes No. _____ y con domicilio fiscal en _____

con capital social de (número y letra) _____ solicitar acta _____ constitutiva, _____

con _____ empleados, y _____ obreros y _____ cerciorándose el (los) actuante (a) de ser al domicilio de la empresa, mediante _____



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
 SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
 UNIDAD DE VERIFICACION

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
 RECURSOS NATURALES Y PESCA

Hoja No. _____ de _____
 Acta de Inspección No. _____
 Oficio de Comisión No. _____

y estando presente el C. _____
 en su carácter de _____
 quien se identificó con _____

se le hace saber el contenido de la orden de comisión, expre-
 sándole que es con el fin de verificar y comprobar el cum-
 plimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Gene-
 ral del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 y sus Reglamentos, solicitándole que nombre dos testigos
 de asistencia, quienes deberán permanecer durante el desa-
 rrollo de la visita, apercibiéndole que, en caso de no ha-
 cerlo o en ausencia de ellos, el (los) suscrito (s) po-
 drá (n) designarlos.

En cumplimiento de lo anterior el C. _____

designó al C. _____
 identificándose con _____

con domicilio en _____

y al C. _____
 identificándose con _____

con domicilio en _____

La actividad de la empresa es _____



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
UNIDAD DE VERIFICACION

FOLIO 1

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE .
RECURSOS NATURALES Y PESCA

Hoja No. _____ de _____
Acta de Inspección No. _____
Oficio de comisión No. _____

Acto seguido, se informó a los testigos que deberán permanecer durante el transcurso de la inspección procediendo a realizar la visita, encontrándose que:

A.- DEL AGUA:

Cuenta con _____ descargas de aguas residuales. -
Cada descarga de aguas residuales proviene de las siguientes áreas de la empresa _____

Los cuerpos receptores en donde se descargan las aguas residuales son _____

los cuales son afluentes de _____

La empresa NO o SI cuenta con los registros de las descargas de aguas residuales No. _____

A la empresa se le fijaron condiciones particulares de descarga de aguas residuales, mediante oficio No. _____ de fecha _____



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
UNIDAD DE VERIFICACION

FORMA C C

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA

Hoja No. _____ de _____
Acta de Inspección No. _____
Oficio de comisión No. _____

La empresa NO o SI cumple con el envío del informe de -
resultados de análisis, requerido en las condiciones par-
ticulares.

La empresa NO o SI descarga las aguas residuales median-
te tubería, hasta el sitio final de vertido.

La empresa NO o SI tiene sistema de tratamiento de aguas
residuales.

El sistema de tratamiento consiste en: _____

El gaste promedio de cada descarga de aguas residuales es:--

B.- DE LA ATMOSFERA:

Durante la inspección a las instalaciones, se observó lo -
siguiente: _____



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE
SUBPROCURADURÍA DE VERIFICACIÓN NORMATIVA
UNIDAD DE VERIFICACIÓN.

FORMA C C

Hoja N° _____ de _____
Acta de Inspección N° _____
Oficio de Comisión N° _____

En uso de la palabra, el C. _____

La presente acta, se funda en las siguientes disposiciones legales; artículos 10, 20, 30, 40, 50, del 110 al 116, del 117 al 133, del 134 al 144, del 145 al 149 del 150 al 156, 164 y demás relativos de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 44, 45, 46, 47 y 48 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas; 10, 50, 70, fracción VII, 90. Apartado A, fracción I), 46 fracción II y 59 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, 10, 20; 58, fracción II y 61 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos 10, 52, 55, 56, 57 y 58 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido 10, 20, 40, 38 fracciones I, II, III, V, VI, X, XI y XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social; 10, 30, 17, 27 fracciones I, II, III y de la VI a la IX, y 33 del Acuerdo que regula la Organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Julio de 1992.



PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE
 SUBPROCURADURIA DE VERIFICACION NORMATIVA
 UNIDAD DE VERIFICACION

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
 RECURSOS NATURALES Y PESCA

Hoja No. _____ de _____
 Acta de inspección No. _____
 Oficio de Comisión No. _____

Asimismo, y en cumplimiento con el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en este acto, se le notifica al C. _____

, en su carácter de _____ el ENPLAZAMIENTO a la empresa _____ para que en el término de diez días hábiles contados a partir del presente emplazamiento, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos, en relación con los hechos u omisiones que en la presente acta se asientan, acreditando la personalidad de quien promueva. Practicada la inspección y emplazada la empresa _____

se da por concluida la presente diligencia, levantándose para constancia la presente acta, en _____ fojas útiles, a las _____ horas con _____ minutos del día _____ de _____ mil novecientos noventa y dos, firmando los que en ella intervinieron.

El C. _____ manifiesta que recibe copia fiel, debidamente firmada, así como copia del oficio de comisión que ampara la realización de la presente diligencia y se da por notificado del emplazamiento establecido en el párrafo que le antecede.

F I R M A S

POR LA UNIDAD DE VERIFICACION

POR LA EMPRESA

T E S T I G O S

ANEXO 5

INSTRUCTIVO DE RESOLUCION

1. Entidad federativa en la que se encuentra la Delegación.
2. Número de resolución.
3. Número del expediente que corresponde a la empresa inspeccionada.
4. Nombre completo de la empresa inspeccionada.
5. Ciudad en la que se encuentra la Delegación.
6. Entidad Federativa en la que se encuentra la Delegación.
7. Día en que se emite la resolución (con letra).
8. Mes en que se emite la resolución (con letra).
9. Nombre de la empresa inspeccionada.
10. Número completo del oficio de comisión en el que se ordena la inspección.
11. Entidad Federativa en la que se encuentra la Delegación.
12. Fecha en que se expidió el oficio de comisión.
13. Nombre completo y profesión de los inspectores a quienes se les comisionó para realizar la inspección.
14. Nombre de la empresa inspeccionada.
15. Fecha en que se realizó la inspección.

16. Nombre de la empresa inspeccionada.
17. Domicilio completo de la empresa inspeccionada.
18. Número del acta de inspección.
19. Nombre de la empresa inspeccionada.
20. Medida de seguridad decretada. (clausura temporal, parcial o total, decomiso.
21. Número (folio) de los sellos con los que clausuraron las instalaciones o maquinaria contaminante.
22. Fecha en que fue notificada la empresa inspeccionada.
23. Fecha en la que la empresa suscribió su escrito de defensa.
24. Fecha en la que la empresa presentó su escrito a la Delegación de la Procuraduría.
25. Nombre de la empresa inspeccionada.
26. Entidad federativa en que se encuentra la Delegación.
27. Número del acta de inspección.
28. Fecha en que se realizó la inspección.
29. Nombre de la empresa inspeccionada.
30. Deficiencias o irregularidades detectadas en la empresa en Materia de Aguas, solo si contienen residuos peligrosos.
31. Deficiencias o irregularidades detectadas en la empresa en Materia de Atmósfera.

32. Deficiencias o irregularidades detectadas en la empresa en Materia de Residuos.
33. Deficiencias o irregularidades detectadas en la empresa en Materia de Ruido.
34. Deficiencias o irregularidades detectadas en la empresa en aspectos administrativos, por ejemplo inventario de emisiones contaminantes y licencia de funcionamiento.
35. Fecha en que la Delegación recibió el escrito de defensa.
36. Nombre completo de la(s) persona(s) que firman el escrito de defensa que presenta la empresa.
37. Carácter de la persona que comparece a nombre de la empresa inspeccionada. (representante legal, apoderado legal, director general, gerente general, etc.). En el entendido de que deberá exhibirse copia certificada del documento donde conste el carácter del compareciente (escritura pública o testimonio notarial), para tener por acreditada la personalidad del compareciente. Para el caso de que no exhiba el documento que acredite la personalidad, dictar acuerdo de prevención.
38. Entidad federativa en la que se encuentra la Delegación.
39. Argumentos de defensa y pruebas que presenta la empresa respecto de atmósfera.
40. Análisis de los argumentos de defensa y valoración de las pruebas presentadas. (Concluir si se desvirtúan o no los hechos y omisiones).
- 41.- Argumentos de defensa y pruebas que presenta la empresa respecto de residuos.

42. Análisis de los argumentos de defensa y valoración de las pruebas presentadas, (Concluir si se desvirtúan o no los hechos y omisiones).
43. Argumentos de defensa y pruebas que presenta la empresa respecto de ruido.
44. Análisis de los argumentos de defensa y valoración de las pruebas presentadas.(Concluir si desvirtúan o no los hechos y omisiones).
45. Argumentos de defensa y pruebas que presenta la empresa respecto de aspectos administrativos.
46. Análisis de los argumentos de defensa y valoración de las pruebas presentadas. (Concluir si desvirtúan o no los hechos y omisiones).
47. Nombre de la empresa inspeccionada.
48. Artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus reglamentos, que viola la empresa inspeccionada respecto de la atmósfera. (Establecer claramente por que viola la normatividad, encuadrando el texto del artículo en el hecho u omisión asentado en el acta de inspección).
49. Artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente y sus reglamentos, que viola la empresa inspeccionada respecto de residuos. (Establecer claramente por que viola la normatividad, encuadrando el texto del artículo en el hecho u omisión asentado en el acta de inspección).

- 50. Artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente y sus reglamentos, que viola la empresa inspeccionada respecto de ruido. (Establecer claramente por que viola la normatividad, encuadrando el texto del artículo en el hecho u omisión asentado en el acta de inspección).**

- 51. Artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente y sus reglamentos, que viola la empresa inspeccionada respecto de aspectos administrativos. (Establecer claramente por que viola la normatividad, encuadrando el texto del artículo en el hecho u omisión asentado en el acta de inspección).**

- 52. Nombre de la empresa inspeccionada.**

- 53. Medidas técnicas ordenadas a la empresa para que subsane las irregularidades detectadas; así como el plazo en que deberá realizarlas.**

- 54. Nombre de la empresa inspeccionada.**

- 55. Señalar cuales fueron las infracciones (irregularidades) más graves y las consecuencias de las mismas.**

- 56. Nombre de la empresa inspeccionada.**

- 57. Describir las actividades que la empresa realiza y con las que viola la normatividad.**

- 58. Nombre de la empresa inspeccionada.**
- 59. Número del acta de inspección.**
- 60. Capital social de la empresa.**
- 61. Número de empleados con los que cuenta la empresa.**
- 62. Número de obreros con los que cuenta la empresa.**
- 63. En este punto deben señalarse otros elementos que permitan determinar la capacidad económica de la empresa como tamaño y estado del inmueble que ocupa, tipo de maquinaria que emplea, cantidad y calidad del mobiliario de la empresa, etc. y que se desprendan del acta inspeccionada.**
- 64. Nombre de la empresa inspeccionada.**
- 65.- Manifestar si la empresa inspeccionada es o no reincidente.**
- 66. Señalar de manera precisa los artículos y fracciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que violó la empresa.**

67. Señalar de manera precisa los artículos del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera.
68. Señalar de manera precisa los artículos del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.
69. Señalar de manera precisa los artículos del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido que violó la empresa.
70. Nombre de la empresa inspeccionada.
71. Monto de la multa (con número).
72. Monto de la multa (con letra).
73. Equivalencia de la multa en salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, al momento de imponer la sanción.
74. Medida de seguridad decretada (clausura temporal, parcial o total).
75. Señalar las medidas técnicas que no tengan plazo señalado o que su plazo sea inmediato, mismas que la empresa deberá realizar previo al levantamiento de la clausura.

76. Este punto solo se pondrá en la resolución cuando el acta de inspección se haya levantado en el formato antiguo, en el que se contemplaba la materia de aguas residuales y que indebidamente se hayan inspeccionado, ya que esta materia no es competencia de la Procuraduría y por tanto no debe inspeccionarse.
77. Entidad Federativa en la que se encuentra la Delegación.
78. Nombre de la empresa inspeccionada.
79. Entidad Federativa en la que se encuentra la Delegación.
80. Nombre del Delegado.
81. Entidad Federativa en la que se encuentra la Delegación.
82. Nombre del Delegado.

OBSERVACIONES CRITICAS AL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

- 1.- La contaminación ambiental es actualmente uno de los principales problemas que existen en la Ciudad de México debido a la explosión y concentración demográfica y su acelerada industrialización. Para dar una debida atención a dichos problemas el poder ejecutivo creó por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, un órgano desconcentrado, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual tiene entre otras funciones, llevar a cabo visitas de inspección y vigilancia a las industrias que son las principales contaminadoras de la ciudad. Para efectuar dichas visitas de inspección se cuenta con poco más de cincuenta inspectores y técnicos ambientales, con los que resulta imposible cubrir la inspección de todas las empresas.
- 2.- La autoridad hasta el momento no cuenta con equipo suficiente y adecuado para realizar visitas de inspección porque se fabrica en el extranjero y su costo es muy elevado.
- 3.- El Derecho es uno de los principales instrumentos para la preservación del medio ambiente porque a través de él podemos proyectar y estructurar leyes que permitan una mayor participación de la sociedad y así contribuir a la protección de las nuevas generaciones.
El país debe ajustar procesos de formación profesional y capacitación técnica indispensables para la conducción de políticas ambientales, desde la toma de decisiones de alto nivel hasta los diversos niveles de desarrollo, evaluación y ejecución de proyectos.

- 4.- La legislación para la protección ambiental de nuestro país es una de las más avanzadas del mundo pero se ha dificultado su cumplimiento debido a la escasez de recursos financieros, a la sectorización de una administración pública federal que funciona con una idea política y económica muchas veces opuesta a los principios y condiciones de un desarrollo compatible con el medio ambiente, además de las constantes modificaciones de las dependencias dedicadas a la aplicación de esas bases jurídicas.

**OBSERVACIONES PROPOSITIVAS AL PROCEDIMIENTO DE
INSPECCION Y VIGILANCIA IMPLEMENTADO POR LA
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE**

- 1.- Crear programas especiales de capacitación para los inspectores y técnicos ambientales que permitan aplicar adecuadamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus visitas. La mayoría de los inspectores y técnicos ambientales provienen de profesiones vinculadas con las ciencias naturales; se requieren científicos sociales y naturales, así como técnicos disímiles.
- 2.- Proveer a la autoridad de un mayor presupuesto para la adquisición de equipos necesarios que permitan conocer con certeza los niveles de contaminación de una industria para la exacta aplicación de la legislación ambiental.

- 3.- Difundir ampliamente la educación ambiental, a fin de crear una conciencia ecológica en todos los mexicanos. La educación no solo debe ser formal sino debe complementarse a través de canales de comunicación social que permitan que la población en general se encuentre informada y conciente del deterioro que sufre la naturaleza y como consecuencia nuestro nivel de vida, se debe impulsar una política de investigación científica y tecnológica fundamental para la participación social y la implementación de proyectos de desarrollo alternativos.
4. Establecer mayores vínculos de colaboración con organismos internacionales, a fin de conocer nuevas tecnologías que permitan al país dar una mejor solución a sus problemas ambientales.
- 5.- Agilizar el procedimiento de inspección y vigilancia para que la autoridad dicte rápida y eficazmente las medidas necesarias que deberá llevar a cabo el particular. Lo anterior se puede lograr notificándolo el mismo día de la inspección y vigilancia, para que en un término de 10 días hábiles ofrezca sus pruebas y alegatos, y la autoridad las valore y dicte lo más pronto posible la resolución administrativa.
- 6.- Lograr una distribución consecuente y clara de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, federal, estatal y municipal y la sociedad organizada y participativa.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1990.
- 2.- AMPUDIA OROZCO, Javier. Economía, Ecología y Sociedad, en "ECONOLER", Volúmen 1, No. 3, Septiembre-Octubre, México, D.F., 1993.
- 3.- BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración, Segunda Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1963.
- 4.- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1963.
- 5.- BRAÑES BALLESTEROS, Raúl. Derecho Ambiental Mexicano, Editorial Fundación Universo Veintiuno, México 1987.
- 6.- BRAÑES BALLESTEROS, Raúl Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Sección de Obras de Política y Derecho, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- 7.- CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Vigésimoprimer Edición, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina 1981.
- 8.- CABRERA ACEVEDO, Lucio. Derecho de Protección al Ambiente, UNAM, México 1981.
- 9.- CARMONA LARA, María del Carmen. Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1992.
- 10.- CARMONA LARA, María del Carmen, Derecho Ecológico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
- 11.- Comisión Nacional de Ecología. 100 Acciones Necesarias, SEDUE, México 1987.
- 12.- DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
- 13.- D.D.F., SEDUE, SARH, PEMEX, CFE y Gobierno del Estado de México. Programa Integral de Lucha contra la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México 1990.
- 14.- DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México, 1994.

- 15.- Diccionario de la Lengua Española, LAROUSSE, Tomo II, Editorial Ediciones Larrousse, México, 1994.
- 16.- Diccionario de la lengua Española, Real Academia Española, Editorial, Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1992.
- 17.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1991.
- 18.- Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo II, Espasa Calpe, S.A., Madrid 1979.
- 19.- Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Editorial, Espasa-Calpe, Madrid, 1993.
- 20.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Buenos Aires, Argentina, 1978.
- 21.- Enciclopedia Universal Sopena, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Tomos I, III, IV y VII, Editorial Porrúa, México, 1990.
- 22.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimonovena Edición, Editorial Porrúa, México 1990.
- 23.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 46a. Edición, México, 1994.

- 24.- GASGA GONZALEZ, Soledad. El Ejercicio de los Actos de Autoridad, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
- 25.- GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, Universidad Nacional Autónoma de México, 8a. Edición, Editorial Harla, México, 1992.
- 26.- GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 4a. Edición, Editorial Trillas, México 1989.
- 27.- GONZALEZ MARQUEZ, José Juan. Generalidades sobre el Derecho Ambiental Mexicano, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1992.
- 28.- GONZALEZ GAUDIANO, Edgar Javier. Elementos Estratégicos para el Desarrollo de la Educación Ambiental en México, Universidad de Guadalajara, Fondo Mundial para la Naturaleza, Guadalajara, Jalisco, 1993.
- 29.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 30.- KLIMECK GAMAS, Ricardo, Hacia una Cultura Ecológica, Retos de la Ecología en México, Memoria de la Primera Reunión de Delegados y Procuradores del Ambiente. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

- 31.- MATEO RAMON, Martin. Derecho Ambiental. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- 32.- MATEO RAMON, Martín. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- 33.- MUÑOZ BARRET, Jorge. et. al., La Industria Petrolera ante la Regulación Jurídico Ecológica en México, UNAM, Petróleos Mexicanos, México, 1992.
- 34.- OBREGON HEREDIA, Jorge. Diccionario de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Obregón Heredia, S.A., México, 1982.
- 35.- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
- 36.- OSORIO, Avril y CELIS, Humberto. La Industria Petrolera en el Ambito Internacional, UNAM - Petróleos Mexicanos, México, 1992.
- 37.- Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica en la Ciudad de México, México, 1990.
- 38.- QUADRI DE LA TORRE, Gabriel y SANCHEZ CATAÑO, Luis R. La Ciudad de México y La Contaminación Atmosférica, Editorial Limusa, México, 1992.

- 39.- SENADO DE LA REPUBLICA, LV LEGISLATURA. Dictamen Sobre el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, Comisión Editorial y de Comercio, México 1995.
- 40.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Decimoquinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
- 41.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, Sistematización de la Consulta de la Legislación Ambiental, Editorial Bureau de México, S.A., México, 1989.
- 42.- VIZCAINO MURRAY, Francisco. La Contaminación en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

LEGISLACION

- 1.- Ley de Conservación de Suelo y Agua, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946.
- 2.- Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971.

- 3.- **Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982 y sus reformas en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de enero de 1984.**
- 4.- **Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.**
- 5.- **Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.**
- 6.- **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992.**
- 7.- **Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario oficial de la federación el 17 de julio de 1992.**
- 8.- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Vigésimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.**
- 9.- **Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.**

- 10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, 99a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 11.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 12.- Ley General de Asentamientos Humanos, Legislación sobre Asentamientos Humanos, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1993.
- 13.- Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, México 1993.
- 14.- Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.