



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**"ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA AMBIENTAL
EN EL ESTADO DE MÉXICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
DIANA NOEMI GUERRERO VARGAS

ASESOR: MAESTRA EN DERECHO IRENE DIAZ REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS.

Por darme la oportunidad de vivir esta vida, por darme la familia que me diste, los amigos que has puesto en mi camino, por la carrera que terminé y solo pido que sigas iluminando mis pasos y los pasos de la gente que me rodea. Gracias por todo.

A MI MADRE FRANCISCA VARGAS.

Por ser uno de los pilares que sostiene mi vida y mi brazo fuerte, la persona que cuando estoy a punto de caer me sostiene y detiene mi caída y me enseña a enderezar y enfrentar las derrotas.

Por que gracias a tu amor, apoyo incondicional, a tus constantes desvelos y hasta a tus lagrimas, en este momento estoy cumpliendo uno de mis más grandes anhelos y proyectos de vida, ser profesionista, a ti madre mía te dedico este trabajo de tesis, que es la primera meta de esos años de esfuerzos que compartimos juntas.

Por que no tengo palabras para agradecerte el haberme dado la vida, el haber guiado mi camino como lo has hecho, el estar a mi lado, te amo, pero amo más a Dios por haberme puesto en tu camino. GRACIAS.

A MIS HERMANOS JUAN GUSTAVO Y OLGA LIDIA.

Por que para mi siempre han sido un ejemplo de vida, honradez, templanza, entereza, sencillez, disciplina, y ambos con su carácter fuerte me han enseñado a salir adelante aun cuando la adversidad ha estado a punto de ganarnos la batalla y por que además de ser mis hermanos son mis mejores amigos, además son las personas en quienes me inspire para este trabajo de tesis, por ser quienes me enseñaron a amar y cuidar a la naturaleza.

Y porque sin su esfuerzo y sin su apoyo este proyecto de vida no se hubiera concretado, no existen las palabra precisas y correctas para agradecerles todo lo que ha hecho por mi y agradezco a Dios por que mejores hermanos no pudo poner en mi camino. Los amo con todo mi corazón. GRACIAS.

A MI PADRE ANTONIO GUERRERO.

Esta tesis te la dedico especialmente a ti, porque aunque físicamente no estas conmigo, se que en cada paso que doy, en cada triunfo y derrota que tengo siempre estas ahí para ayudarme y para apoyarme en lo que necesito, este triunfo te lo dedico con todo mi corazón y mi alma. Y se que donde estés seguramente estas tranquilo porque tu esposa y tus hijos estamos bien, realizándonos como personas y profesionistas gracias a las enseñanzas que dejaste antes de partir. Te amamos y siempre te amaremos.
GRACIAS

A MI ASESORA DE TESIS.

MAESTRA EN DERECHO IRENE DIAZ REYES

Por ser una gran persona y con su apoyo incondicional se logro el término de este trabajo gracias a su asesoría y ayuda, quien me ha enseñado a amar esta carrera, a ser amable y me enseñó a tener una sonrisa y ser amable con mis semejantes y a ser profesional en lo que hago. GRACIAS

A MIS AMIGOS.

A todos ellos por siempre estar conmigo en las buenas y en las malas, no podría nombrarlos a todos por que gracias a Dios tengo muchos amigos a quien agradecerles su apoyo incondicional, especialmente a ti LILIANA que además de ser mi jefa eres mi amiga. Gracias a todos por confiar en mí. GRACIAS.

ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA AMBIENTAL
EN EL ESTADO DE MÉXICO.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.-----V.

CAPITULO I. CONCEPTOS PREELIMINARES.

1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.-----1

1.2 FUNDAMENTO LEGAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.-----5

1.3 ADMINISTRACIÓN PUBLICA.-----7

1.4 ACTO ADMINISTRATIVO.-----18

2. DERECHO AMBIENTAL.

2.1 CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL.-----32

2.2 NATURALEZA JURÍDICA-----35

2.3 FUNDAMENTO LEGAL.-----36

2.4 AMBIENTE Y ECOLOGÍA.-----68

2.5 BIODIVERSIDAD.-----70

2.6 RECURSOS NATURALES.-----90

2.7 ECOSISTEMA.....	97
2.8 CONTAMINACIÓN.....	98
2.9 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.....	101
2.10 SUSTANCIAS PELIGROSAS.....	108
2.11 POLÍTICA AMBIENTAL.....	110

**CAPITULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	117
1.2 FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.---	121
1.3 PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	124
1.4 REQUISITOS Y FORMALIDADES.....	126

2. PROCEDIMIENTOS AUXILIARES PARA LA PROTECCIÓN JURÍDICA
DEL MEDIO AMBIENTE.

2.1 PROCEDIMIENTO PENAL.....	128
2.2 PROCEDIMIENTO CIVIL.....	130
2.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	132

3. TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL.

3.1 PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.....	138
3.2 DENUNCIA POPULAR.....	143
3.3 PROCEDIMIENTO SUMARIO.....	144
3.4 OTROS PROCEDIMIENTOS.....	145
3.4.1 PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.....	145
3.4.2 PROCEDIMIENTO DE LAS AUDITORIAS AMBIENTALES.....	151
3.4.3 PROCEDIMIENTO INTERNACIONAL.....	152

CAPITULO III. DE LAS SANCIONES.

1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

1.1 FUNDAMENTO LEGAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	154
1.2 FORMA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.....	156
1.3 FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	167
1.4 RECURSOS.....	170

2. REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA AMBIENTAL.

2.1 CONCEPTO.....	186
2.2 FUNDAMENTO LEGAL DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO.....	192
2.3 PROCEDIMIENTO.....	194

2.4 OTROS TIPOS DE REPARACIÓN DEL DAÑO.....	196
2.4.1 EN MATERIA CIVIL.....	196
2.4.2 EN MATERIA PENAL.....	200
2.5 INDEMNIZACIÓN, MULTAS.....	204

**CAPITULO VI. ADECUACIÓN DE LA HETEROCOMPOSICIÓN,
AUTOREGULACIÓN Y DE LAS SANCIONES
EN EL MARCO LEGAL MEXIQUENSE.**

1. <u>FUNCIONALIDAD DE LA HETEROCOMPOSICIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.</u>	212
2. <u>AMPLIACIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN RELACIÓN A LA AUTOREGULACIÓN.</u>	221
3. <u>CREACIÓN DE UN APARTADO ESPECIAL EN LAS NORMAS QUE REGULAN LAS SANCIONES Y LA ESTIMACIÓN DEL MONTO DE LA MULTA.</u>	224
CONCLUSIONES.	235
PROPUESTAS.	240
BIBLIOGRAFIA.	242
LEGISLACIÓN.	244

1. INTRODUCCIÓN

El problema del medio ambiente se ha globalizado de tal manera que cada vez se hace necesaria la aplicación de normas que se adecuen a los momentos sociales, políticos y económicos que se viven en la actualidad, debido a que en la medida en que el hombre va evolucionando, sus necesidades van alcanzado una mayor demanda de recursos que satisfagan sus necesidades de supervivencia, lo que hace que de manera directa e indirecta se vaya deteriorando el medio ambiente que le rodea, cabe destacar que en los ámbitos municipal, estatal, nacional e internacional existe una basta legislación en materia ambiental, la cual se encarga de proteger al medio ambiente, sin embargo éstas no son suficientes y algunas de ellas no son totalmente funcionales, debido que al existir lagunas en la legislación en materia de derecho ambiental, queda abierta la posibilidad para que se cometan abusos y violaciones en contra del medio ambiente que nos rodea, es por lo que existe la necesidad de analizar las normas que regulan el procedimiento administrativo y la reparación del daño, así como su eficacia y funcionalidad y tomando como tema de análisis el Estado de México, el cual es uno de los Estados de la República Mexicana que cuenta con una gran biodiversidad, misma que en muchos caso sirve como medio de subsistencia para muchas familias que viven en esta entidad.

Es bien sabido que la explotación de los recursos naturales es de vital importancia para el desarrollo económico, político y social de un Estado como lo es el Estado de México, por lo que surge, como se menciona en el párrafo anterior la necesidad de realizar un análisis jurídico en relación a la legislación que regula el proceso administrativo y la reparación del daño en materia ambiental, análisis que en determinado momento y de manera tangible muestren un equilibrio entre la explotación y la preservación de los recursos naturales de este Estado, equilibrio que se debe de buscar más en la prevención del daño ambiental, que en la reparación del daño, cabe resaltar que este en un Estado en el que siempre se ha tratado buscar el bienestar entre sus pobladores y del medio ambiente que rodea esta Entidad Federativa, aún más en la actualidad, la calidad de vida de los pobladores también se ha vuelto una necesidad.

El análisis jurídico del procedimiento administrativo y la reparación del daño en materia ambiental, se hará desde un enfoque administrativo, debido a que la función original del derecho administrativo es fundamentalmente la prevención del daño más que la reparación, a diferencia del derecho civil o del derecho penal, de los cuales el derecho administrativo toma de los respectivos procedimientos, como en el caso del derecho civil, los criterios para calificar el monto de la multa, y del derecho penal las sanciones tales como la multa, clausura y arresto, las cuales pueden ser dictadas inmediatamente después de la iniciación del procedimiento es decir en la etapa de la inspección y vigilancia o después de emitir la resolución que ponga fin al mismo, y toda vez que la legislación ambiental en el Estado de México, ha desarrollado un sistema de sanciones administrativas

las cuales no son aplicadas a través de un procedimiento judicial sino directamente por la administración pública y una vez sancionado el infractor también se ve obligado a reparar el daño, siendo por esto que el derecho administrativo puede ser tal vez el mejor instrumento para el derecho ambiental.

Sin embargo en el procedimiento administrativo específicamente en materia ambiental existen deficiencias, pues también en este rubro encontramos aspectos negativos y positivos, ya que el procedimiento ambiental puede encontrar impedimentos de tipo legal y social para su óptima realización y su caso la responsabilidad y reparación del daño, siendo este último apartado, el que más problemas enfrenta ya que considero al igual que muchos autores que más que haber una legislación que regule la reparación del daño en materia ambiental debería haber preceptos legales que prevengan el daño ambiental, y aún si se causará el daño, que existan preceptos legales funcionales que además de vigilar el cumplimiento de la reparación del daño, esta reparación fuera viable y de acuerdo al daño ocasionado, en algunos casos la reparación del daño llega a ser imposible debido al grave deterioro ambiental que se ocasiona. Y así nos encontramos con problemas en el procedimiento administrativo en materia ambiental, otro ejemplo, las sanciones, las cuales en materia administrativa, generalmente son pecuniarias, y aunque la legislación otorga a la autoridad administrativa un margen de discrecionalidad en cuanto al monto de las multas, esto trae en algunas ocasiones como consecuencia multas excesivas que abren la puerta a la corrupción y a la inconstitucionalidad de los montos de las multas; así mismo encontramos que en una de las tantas legislaciones en que pudiera sustentarse el procedimiento administrativo en materia ambiental, la cual debe ocuparse como asunto primordial de la prevención y reparación del daño ambiental es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, pero no lo hace, ya que esta ley contiene preceptos en su mayoría conceptuales.

Es por lo que es necesario un estudio minucioso del procedimiento administrativo en materia ambiental, a efecto de que se pueda determinar las ventajas y desventajas con que se cuenta en esta entidad federativa en relación al procedimiento administrativo y la reparación del daño en materia ambiental, además de la responsabilidad civil, del curso legal de las iniciativas de ley y sobre todo de la atinada expedición del Código para la Biodiversidad del Estado de México, por parte del gobierno del Estado de México, el cual será analizado en este trabajo de tesis y al final de la investigación hacer propuestas y aportaciones respecto de algunos preceptos legales en esta ámbito, que pudieran servir para hacer más funcional el procedimiento administrativo y la reparación del daño en materia ambiental.

I. CONCEPTOS PRELIMINARES.

1. DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

En principio, el Derecho, según Acosta Romero, se define como un sistema de normas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético y que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social. Otros tratadistas definen al Derecho, como el sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de quien obliga. Este mismo Derecho se divide, según la doctrina, en Derecho Público y Derecho Privado, el primero es el conjunto de normas que regulan la estructura, funcionamiento y organización del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares con carácter de autoridad; y el segundo es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y aquellas en las que el Estado intervenga como particular, es decir, que no haga uso de su carácter de autoridad. Una de las ramas del Derecho Público, y que nos interesa, es el Derecho Administrativo, el cual, según la doctrina, cuenta con más de noventa conceptos, por lo que al ser tan complejo para definir, en este apartado, se hará mención solo de algunos de los más importantes para la doctrina.

Para Acosta Romero el Derecho Administrativo puede apreciarse de diferentes formas: en *lato sensu*, es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración Pública y Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, entes públicos y con los particulares y en *stricto sensu*, es el conjunto de normas de derecho público que regulan el Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad¹.

Para el doctrinario Gabino Fraga el Derecho Administrativo es la rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa². En este mismo libro encontramos otras definiciones como la que considera

¹ Acosta Romero, Miguel, "DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL", Porrea, México, 1998.

² Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO". Porrúa, México, 1998, 38ª ed.

al Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Concepto que es criticado por Fraga, argumentando que adopta un criterio formal y no precisa la naturaleza ni el contenido de las normas de tales organización y funcionamiento.

También con el concepto de Hauriou, quien define el derecho administrativo como “la rama del derecho público que regula:

1. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado;
2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para mejorar los servicios públicos;
3. El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.

A estos conceptos sumamos los criterios que han manejado varios autores los cuales son mencionados a continuación:

- a) Criterio orgánico: el cual hace hincapié en los entes administrativos
- b) Corriente que lo considera como conjunto de leyes administrativas
- c) Criterio de la actividad administrativa
- d) Corriente que atiende a las relaciones del poder ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.
- e) Criterio teleológico, el cual insiste en los fines de interés general de la administración
- f) Criterio de servicios públicos
- g) El sistema de principios jurídicos
- h) El criterio que pone la nota esencial en los medios de defensa con que cuenta el particular frente a la autoridad administrativa.

Estos mismo criterios son enunciados por el autor Báez de una manera más amplia, los cuales son enunciados en su libro “Manual de Derecho Administrativo”, quien contempla las siguientes definiciones:

- La legalista, que sostiene que el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.
- La escuela realista que niega su personalidad a la Administración Pública pues solo ve individuos iguales que manejan servicio a Públicos favor de los particulares, también niega la existencia de los derechos subjetivos y concluye con definir al derecho administrativo como el conjunto de reglas relativa a los servicios públicos.
- La llamada corriente doctrinaria la cual define al derecho administrativo como regulador de la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.
- La que afirma que el derecho administrativo es el conjunto de normas que estatuyen las relaciones del Estado con los particulares.
- La que nos habla de que el derecho administrativo regula la estructura y organización del poder normalmente encargado de realizar la función administrativa; los recursos patrimoniales y financieros que la Administración Pública necesita para su sostenimiento y a fin de garantizarla regularidad de su actuación; el ejercicio de la facultades que el poder público debe realizar bajo la forma administrativa y la situación de los ciudadanos respecto de la administración.
- La definición de carácter formal la cual manifiesta que el derecho administrativo es la rama del derecho publico interno que determina la organización y funcionamiento de la Administración pública, tanto centralizada como paraestatal.
- Definición de orden material que dice que el derecho administrativo es la rama del derecho publico interno, cuyo fin es la realización de actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares.

El maestro Andrés Serra Rojas sostiene que el derecho administrativo es la rama del derecho publico interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por normas que regulan las actividades directas e indirectas de la Administración Pública como el Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de las cosas públicas, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. Narciso Sánchez, define al derecho administrativo como aquella parte del derecho público que especifica la organización y actuación de la administración pública centralizada y para estatal, tanto de la federación, de las entidades federativas como de los municipios; así mismo, se encarga de preceptuar las relaciones entre el Poder Ejecutivo de tales niveles de gobierno y sus demás poderes, incluyendo a otras entidades públicas y a los particulares, en interés de la satisfacción de necesidades públicas.³ Luís Humberto Delgadillo dice que

³ Sánchez Gómez, Narciso, “PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO“, ed. Porrúa, México, 2003, tercera edición.

es la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan, este autor menciona que en una ciencia del derecho debido a que como ciencia tiene como objeto de estudio las normas (derecho objetivo) y los principios derivados de ella.

Por otro lado el maestro Gabino E. Castrejon define al derecho administrativo como la rama del Derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es, que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman al Estado.

De esta manera y tomando en consideración todos y cada uno de los conceptos de los que hemos hecho mención podemos concluir que el derecho administrativo resulta complejo al definirse, sin embargo reuniendo elementos de cada uno de los conceptos analizados anteriormente, podemos concluir que el derecho administrativo es la rama del derecho Público que regula la actividad de los órganos y/o autoridades que conforman la administración Pública centralizada y paraestatal de la federación, de los estados y de los municipios, y de la relación que surja entre sí y entre los particulares, este concepto se acerca mucho al concepto manejado por Narciso Sánchez, a diferencia de que no es prudente aseverar que la relación entre el estado y sus órganos, y de este con los particulares tenga como fin un Servicio Público ya que la actividad de la administración pública no esta limitada a tener fines públicos, como se hará mención más adelante. Así este mismo autor, dice que el derecho administrativo Estatal o de las entidades federativas, esta constituido por un conjunto de normas, reglamentos y principios jurídicos, que regulan la organización, estructura y actividad de esa esfera gubernamental que se identifica como administración pública local o Poder Ejecutivo del Estado, incluyendo sus relaciones con otros organismos del mismo Estado, con otros entes públicos (Federación y Municipios) y con los particulares, teniendo como finalidad atender necesidades sociales; es decir en sentido restringido es un conjunto de normas de derecho público que regula al poder Ejecutivo o administración Pública de las entidades federativas; el derecho administrativo municipal se forma por una serie de preceptos jurídicos de derecho público que rigen la organización estructura y actividad de los Ayuntamientos Municipales que se identifica como administración Pública o Poder Ejecutivo municipal.

Cabe mencionar que el Derecho Administrativo esta relacionado con otras disciplinas jurídicas y ramas del Derecho tales como el Derecho constitucional, procesal, penal, civil, aduanal, municipal, internacional, agrario, derecho del trabajo, mercantil, el derecho fiscal, así como con el derecho ecológico, en donde al Derecho administrativo le compete organizar todo lo relacionado al funcionamiento y actuación de las autoridades e instituciones encargadas de llevar acabo los cometidos de todas y cada una de las ramas de las que se ha hecho mención.

1.2 FUNDAMENTO LEGAL, FUENTES Y CODIFICACIÓN DEL DERECHO

ADMINISTRATIVO

El fundamento de esta disciplina jurídica lo encontramos básicamente en los artículos 3, 4, 5, 16, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 49, 70, 71, 72 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo y en relación al ámbito estatal, el derecho administrativo tiene sus bases en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Código de Procedimientos administrativos del Estado de México, así como las diversas leyes administrativas de ambas esferas del gobierno, las cuales han sido instituidas para ser cumplidas por los gobernados y los gobernantes, las cuales servirán de base para el presente trabajo de tesis.

Por lo que corresponde a las fuentes del Derecho Administrativo, Acosta Romero propone todas las racionales, o sea, todas aquellas que informan al derecho, para este mismo autor el derecho administrativo esta constituido por: la Constitución, leyes federales y locales, así como tratados internacionales, la costumbre y el uso, las ideas político sociales de los gobernantes, todo hecho social que genere normas de Derecho Administrativo, reglamentos administrativos federales, locales y municipales, circulares y oficios-circulares, criterios de autoridades, la jurisprudencia de los tribunales federales, locales y tribunales administrativos, el Derecho internacional, los principios derivados de derecho administrativo, la doctrina del derecho administrativo y los convenios celebrados entre entidades federativas de los que se derivan actos fundamentales para el derecho administrativo, sin embargo y de acuerdo con la doctrina nosotros adoptaremos las que tradicionalmente se consideran fuentes formales del Derecho Administrativo las cuales son la ley, el reglamento, la circular, la costumbre y la jurisprudencia.

Indiscutiblemente existen un sin número de leyes administrativas a nivel federal, local y municipal que sirven de base para la aplicación del derecho administrativo, sin embargo la mayoría de los tratadistas coinciden que es necesario la creación de un código administrativo para cada nivel de gobierno a efecto de que se unifiquen los criterios y reglas de los procedimientos sobre todo en cuanto a la elaboración, ejecución efectos y extinción de los actos administrativos, los recursos administrativos, el procedimiento ejecutivo, sancionador y el juicio contencioso administrativo, con el cual no esta de acuerdo el segundo criterio, en el que algunos tratadistas manifiestan que seria imposible la codificación de esta materia debido a su naturaleza cambiante, esto, debido a las constantes modificaciones que sufre la legislación administrativa; además de la corriente de tratadistas que proponen una codificación parcial por materias, sistema el cual es seguido por nuestro país.

En nuestro país el Estado de Chihuahua es el único que cuenta con un Código Administrativo publicado según decreto número 45, en el periódico oficial del Estado de 13 de Enero de 1960; así también el Estado de México emite su Código de Procedimientos Administrativos publicado en la Gaceta de Gobierno de este Estado el 7 de Febrero de 1997, el cual vino a abrogar la Ley de Justicia Administrativa del 31 de Diciembre de 1986,

algunas disposiciones de los Códigos fiscales estatales y municipales, de la ley Orgánica Municipal, de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios y otros preceptos de distintas leyes administrativas locales y municipales, con lo que se unifico todo lo relacionado al procedimiento administrativo.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CONCEPTO.

Según el Diccionario de la Real Academia Española es la Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.

Para el maestro Acosta Romero la Administración Pública debe entenderse como la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, la cual tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Para el maestro Eduardo Castrejon la administración pública debe entenderse como el conjunto de los órganos que conforman los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) por medio del cual y a través de la competencia que les otorga el Sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar.

Por otro lado el autor Narciso Sánchez Gómez menciona que la Administración Pública se encuentra escenificada por una serie de dependencias y organismos federales, estatales o municipales que han sido creados para la satisfacción de necesidades colectivas, llevando como propósito fundamental atender las aspiraciones y demandas del pueblo en concordancia con los preceptos legales que la rigen.⁴

La administración pública o actividad del Estado se constituyen por el conjunto de actos, funciones o tareas que, conforme a la legislación positiva, puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines, mismos que lleva a cabo a través de la función legislativa, administrativa y jurisdiccional.⁵

Dentro de las concepciones que de esta materia encontramos también esta la teleológica, aquella en que se tiene en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, entre otras.

⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pág. 76.

⁵ Báez Martínez, Roberto, “MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, Ed. Trillas, México, 1990, Pág. 27.

Por otra parte en su libro “Derecho administrativo primer y segundo curso” el autor Rafael I. Martínez nos dice que existen dos criterios para estudiar la Administración Pública, el primero, el ORGANICO, en donde el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo; siendo tal vinculación real o formal (secretarías, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas, etc.); y el segundo, el DINÁMICO O FUNCIONAL, en éste la materia de la ciencia en comento esta constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa, esto es, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza de forma de función administrativa, de cometidos o actividad administrativa.⁶

FUNDAMENTO LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Raquel Gutiérrez Nájera sostiene que “la Administración Pública es la acción del Estado encaminado a concretar sus fines, a administrar, es decir proveer por medio de servicios públicos o servicios administrativos a los intereses de una sociedad”. Esta misma autora en su libro de “Introducción al Derecho Ambiental”, menciona que la administración pública tiene su fundamento legal en los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer parte dice que A la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país” y el artículo 90 que a la letra dice “la Administración Pública 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 estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

CLASIFICACIÓN

Existen muchas clasificaciones de la Administración Pública sin embargo solo tomaremos en cuenta las siguientes clasificaciones:

- a) *Activa y contenciosa.* La primera denota a los que producen y ejecutan actos administrativos y la segunda a los órganos del Poder

⁶ Martínez Morales, Rafael I., “DERECHO ADMINISTRATIVO 1ER Y 2DO. CURSO”, Ed. Oxford, México, 2003, cuarta edición.

Ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.

- b) *Federal, local y municipal.* En esta clasificación se basa la nuestra Carta Magna, atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico.
- c) *Centralizada y paraestatal.* Los dos tipos de administración previstos en el artículo 90 nuestra constitución federal.
- d) *Centralizada, desconcentrada y descentralizada.* La forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.
- e) *Por la competencia de cada órgano.* Esto en relación a la administración de diferentes rubros, de seguridad, ecología, agropecuaria, etc.
- f) *Dependencias y entidades.* Identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuraduría de justicia, que son órganos centralizados, y los entes paraestatales, que son los órganos descentralizados en sentido amplio.

Para alcanzar un óptimo desempeño en relación al ejercicio y la finalidad de la función administrativa, surge la necesidad de organizar de manera coordinada los entes que conforman la administración pública, organización que esta integrada por los ente del poder ejecutivo el cual habrá de llevar acabo sus tareas que le han sido asignadas con forme a la ley.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA

La forma de administración, esta basada en la jerarquía y de acuerdo a la relación con el titular del poder ejecutivo, que en nuestro país puede ser, presidente, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización de la administración pública mexicana están contemplada en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, y son las siguientes:

- **CENTRALIZACIÓN.**

Es la forma de organización administrativa en el cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública. De acuerdo con el artículo 1º párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada la conforman la presidencia de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica cabe destacar que el autor Rafael I. Martínez critica este artículo basado en que este artículo se contradice con el artículo 2º de la Ley en comento, considera como integrantes de la organización solo a las secretarías, a los departamentos y a la consejería, aunado a que el artículo 1º de dicha ley estima como órgano a la presidencia de la república y esta no puede depender de sí misma.

Por lo que solamente enumeraremos a los organismos, que para el mencionado autor, forman parte de la administración centralizada federal, de acuerdo con la ley así mismo se mencionaran algunas de las más importantes tareas asignadas a cada organismo.

- a) **SECRETARIAS.**

1. **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.** Cuyas funciones esta estipuladas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en las que destacan la de realizar políticas y estudios del desarrollo rural para elevar el nivel de vida de las familias del campo; empleo rural para fomentar productividad; inversión del sector rural, creación de empresas de productores rurales, campañas de sanidad y normas oficiales de sanidad animal y vegetal; educación e investigación en agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, además de realizar congresos, ferias y concursos en esos rubros; asistencia técnica y capacitación para productores rurales y artesanales; infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria; técnicas para la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques, así como de obras de irrigación; estímulos fiscales y financieros para la producción rural; entre otras.
2. **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.** Funciones las cuales se encuentran estipuladas en el artículo 34 de LOAPF, que entre otras se encarga de establecer la política mexicana para las negociaciones internacionales de carácter comercial; estimula y regula el desarrollo del comercio interior y exterior;

determina las áreas donde pueden establecerse zonas industriales y fomenta la industria en general; interviene en los sistemas de protección al consumidor y a la propiedad industrial; vigila el cumplimiento de ciertas normas obligatorias de calidad; autoriza las especificaciones para construir obras para el uso de energía eléctrica y el transporte y suministro de gas; fija los precios de los productos de consumo que estén sujetos a control; otorga concesiones y asignaciones para explorar y explotar minas; procura el abasto de productos básicos; en coordinación con la secretaría de hacienda, otorga estímulos a la producción y distribución de productos básicos.

3. **Secretaría de Comunicaciones y Transporte.** Estipulada en el artículo 36 de la LOAPF, cuyas funciones son, entre otras, la política para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; los servicios de correos, telégrafos, telecomunicaciones y satélites; servicios aéreos nacional e internacional; los ferrocarriles; autotransporte federal y policía federal de caminos; puentes internacionales; normas técnicas de los servidores públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas de los mismos; concesiones de teléfono, radio y televisión; comunicaciones y transportes por agua, marina mercante y puertos marítimos.
4. **Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.** Estipulada en el artículo 37 de la LOAPF, dentro de sus funciones encontramos entre otras, inspección de gasto público; nombrar y remover a los controladores internos de las dependencias y entidades; controlar la planeación y el presupuesto; administrar los inmuebles de propiedad federal que no corresponda a otra dependencia o entidad; opinar sobre proyectos de contabilidad, programación y presupuesto y para sistemas acerca de recursos materiales, humanos y financieros junto con la secretaría de hacienda ; expedir normas para la construcción , conservación y administración de los inmuebles de la federación; designar auditores externos para las entidades o dependencias; atender las quejas respecto a los convenios que celebran las dependencias; llevar el registro de los inmuebles federales; controlar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, conocer las responsabilidades de estos y aplicar las sanciones correspondientes.
5. **Secretaría de la Defensa Nacional.** Contemplada en el artículo 29 de la LOAPF, destacan las funciones de administrar y preparar el ejército mexicano y la fuerza aérea; organizar el servicio militar nacional; formular y ejecutar planes para la defensa de la república; la administración de los cuarteles, hospitales militares y armamentos; asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación; administrar la justicia militar y dirigir la educación profesional de los miembros del ejército; intervenir en la exportación e importación de armamento; expedir permisos para portar y almacenar armas de fuego; otorgar permisos para exploraciones científicas extranjeras al territorio nacional; prestar auxilio a la población civil.

6. **Secretaría de Desarrollo Social.** Contemplada en el artículo 32 de la LOAPF, cuyas funciones más importantes son llevar acabo políticas para combatir la pobreza, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; elaborar programas regionales; atención de grupos indígenas y población rural; celebrar convenios de desarrollo con los gobiernos locales; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial; satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; promover financiamiento para el desarrollo regional y la vivienda; asegurar el adecuado abastecimiento de productos de consumo básicos a la población de escasos recursos; establecer reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población; crear obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.
7. **Secretaría de Educación Pública.** Contemplada en el artículo 38 de la LOAPF, cuyas funciones más importantes son la enseñanza en todos los niveles; las escuelas oficiales del Distrito Federal y de la Federación; bibliotecas, museos y relaciones culturales internacionales; correcto desempeño de las profesiones, revalidar estudios y títulos; el patrimonio histórico y cultural de la nación; eventos deportivos, teatrales y cinematográficos; capacitación y adiestramiento, orientación vocacional, enseñanza abierta, acreditación de estudios y becas; criterios educativo para el cine, radio, televisión e industria editorial; promoción de participación juvenil, registro de la propiedad autoral.
8. **Secretaría de Energía.** Contemplada en el artículo 33 de la LOAPF, sus funciones más importantes son la política energética, petróleo, otros hidrocarburos, energía nuclear, expropiaciones para energéticos, recursos naturales, electricidad, materiales radiactivos, petroquímica, ahorro en el consumo de energía, entre otros.
9. **Secretaría de Gobernación.** Contemplada en el artículo 27 de la LOAPF, sus funciones más importantes son la política poblacional, interna y electoral, relaciones con los otros poderes de la unión, con los estados y municipios y con los servidores públicos; migración; corporaciones religiosas; protección civil y sistemas de seguridad pública; islas federales; Diario Oficial de la Federación, archivo general de la nación y calendario oficial; intervenir en la radio, televisión, cinematografía e industria editorial; sistema penitenciario federal; juegos y sorteos.
10. **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Contemplada en el artículo 31 de la LOAPF, entre sus funciones destaca la planeación nacional; ingresos, presupuesto de egresos, deuda pública, política monetaria, de seguros y fianzas, mercado de valores y sistema bancario, precios tarifas de los bienes y servicios gubernamentales, aduanas, estadística e información geográfica, datos para el informe presidencial, adquisición de muebles del gobierno federal, entre otras.
11. **Secretaría de Marina.** Contemplada en el artículo 30 de la LOAPF, entre sus funciones destaca la de administrar la armada; vigilancia en aguas territoriales,

costas, vías navegables, islas y zona económica exclusiva; aeronáutica naval militar; educación naval; intervenir en la justicia militar; sanidad naval; inspeccionar los servicios de la armada; construir y operar astilleros, diques y varaderos para la armada de México; almacenes y combustibles de la armada; oceanografía, entre otras.

12. **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.** Contemplada en el artículo 32 bis de la LOAPF, las funciones de esta secretaría las abordare de manera minuciosa en capítulos posteriores debido a que sirven de base para el presente trabajo de tesis, aunque solo por mencionar algunas funciones, tenemos que se encarga de los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales, áreas naturales protegidas, protección ambiental, reforestación y restauración ecológica, pesca en todos sus aspectos, cacería y flora y fauna silvestres; cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y otras aguas federales; sistema de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; posesión de playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, además el servicio meteorológico, entre otras.
13. **Secretaría de la Reforma Agraria.** Contemplada en el artículo 41 de la LOAPF, entre sus funciones destacan aplicar las leyes agrarias, fomentar dotaciones y restituciones de tierra y aguas; crear centros de población agrícola, límite y deslinde de tierras ejidales y comunales; colonización ejidal, terrenos baldíos, nacionales y sus demasías, titulación y parcelamiento agrarios.
14. **Secretaría de Relaciones Exteriores.** Contemplada en el artículo 28 de la LOAPF, entre sus funciones destaca la política exterior, tratados, acuerdos y convenios internacionales, el servicio exterior mexicano, legalización de firmas, nacionalidad y naturalización, guardar y usar el gran sello de la nación, permisos para extranjeros, promoción comercial y turística del país en el extranjero, las extradiciones, límites del país, permisos a sociedades civiles y mercantiles.
15. **Secretaria de Salud.** Contemplada en el artículo 39 de la LOAPF, entre sus funciones destacan la de establecer la política de asistencia social, servicios médicos y salubridad, aplica los fondos que le otorguen para la salud y asistencia pública, administra los bienes y fondos para la atención de servicios de asistencia pública; norma, coordina y evalúa el sistema nacional de salud; organiza y administra servicios sanitarios en la república inclusive campañas contra las adicciones; dirige la política sanitaria, así como la policía especial en puertos, costas y fronteras; realiza el control de comestibles y bebidas; el control de medicamento; organiza congresos sanitarios y asistenciales; regula la higiene veterinaria que pueda afectar la salud humana.
16. **Secretaría de Trabajo y Previsión Social.** Contemplada en el artículo 40 de la LOAPF, entre sus funciones destacan vigilar la observancia de las leyes laborales relativas al artículo 123 constitucional; mantener el equilibrio entre los factores de la producción; promover el incremento de la productividad, la

capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero y en los contratos de ley de trabajo; establecer el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales, así como la política de seguridad social de la administración pública federal; dirigir y revisar el servicio nacional de empleo y proyectar planes para la ocupación del país; coordinar a las juntas federales de conciliación y arbitraje, a la comisión nacional de los salarios mínimos y a la procuraduría federal de la defensa del trabajo; acudir a reuniones internacionales del trabajo; promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familiares, coordinando exposiciones de trabajo y previsión social; instrumentar medidas de seguridad e higiene laborales.

17. **Secretaría de Turismo.** Contemplada en el artículo 42 de la LOAPF, entre sus funciones destaca la política de desarrollo de la actividad turística; autorizar los precios de los servicios turísticos y vigilar con las autoridades correspondientes dichos precios; emitir opinión ante la secretaría de comercio y fomento industrial, cuando la inversión extranjera intervenga en proyectos turísticos; medidas de protección al turismo; en coordinación con la secretaría de relaciones exteriores, promover y facilitar el intercambio turístico en el exterior; organizar, en coordinación con la secretaría de educación pública la capacitación e investigación turísticas; autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo; proyectar y apoyar el servicio de la infraestructura turística; imponer sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia turística; promover zonas de desarrollo turístico.
18. **Procuraduría General de la República.** Según la doctrina la procuraduría realiza una función administrativa, debida a que forma parte orgánicamente del poder ejecutivo, aunado a que parte de sus actividades tiene una función formal y material mente jurisdiccional, las facultes del titular de la procuraduría se encuentran estipulados en los artículos 102, apartado A y 21 de la Constitución mexicana, la Ley Orgánica de la Procuraduría y el Reglamento de esta Ley.

b) CONSEJERÍA JURÍDICA.

Esta oficina esta considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como organismo centralizado, se trata del asesor jurídico del titular del ejecutivo, y cuya facultades se encuentran previstas en el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es el presidente de la república quien elige y remueve del cargo libremente al titular de la consejería jurídica, se rige por los ordenamientos acerca del presupuesto, contabilidad y gasto público federal, aplicables a las dependencias del ejecutivo.

Dentro de sus facultades encontramos la de brindar apoyo técnico jurídico al presidente de la república, someter a consideración y firma de presidente de la república los proyectos de iniciativas de leyes y decretos; dar opinión al presidente sobre proyectos de tratados a

celebrar; entre otras facultades, las cuales están íntimamente ligadas al asesoramiento jurídico en relación a las actividades del presidente de la república.

c) DEPARTAMENTOS.

La constitución vigente y la ley secundaria hablan en relación a los departamentos administrativos, pero en la actualidad no existe ninguno, sin embargo algunos organismos desconcentrados como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional del Deporte y el Concejo Nacional para la Cultura y las Artes se supone que operan como departamentos autónomos aunque legalmente sean órganos desconcentrados. Luego entonces, concluimos que actualmente nuestro país no cuenta con departamento administrativo alguno.

- **DESCONCENTRACIÓN.**

La desconcentración administrativa consiste en que los entes públicos, aún dependiendo jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de autonomía técnica y funcional siempre que no salgan de los límites y responsabilidades, así mismo lo menciona el maestro Gabino Eduardo Castrejon, quien menciona que “ la desconcentración administrativa, conserva ciertas facultades exclusivas con mayor libertad, sin desvincularse del poder central”, como ejemplo podemos mencionar el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ente otras. Este tipo de organismos al igual que los organismos centralizados no tiene autonomía orgánica ni financiera, ya que se encuentran ligados al poder central.

- **DESCENTRALIZACIÓN.**

La descentralización mexicana es equivalente a lo que el artículo 90 Constitucional denomina como régimen de la Administración Pública Paraestatal y comprende un gran número de entes los cuales menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comprendiendo entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos y organismos descentralizados en sentido estricto.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.⁷

Para la creación de esos órganos, el estado puede recurrir a figuras de derecho publico (organismos descentralizados o autónomos) y de derecho privado (empresas de participación estatal* incluyendo sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales organizaciones auxiliares del crédito y fideicomisos públicos**).

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son organismos desconcentrados las entidades creadas por la 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.

Para el maestro Gabino Eduardo Castrejon la descentralización administrativa es la “técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.

Por poner un ejemplo mencionaremos solo algunas organismos federales descentralizados.

- a) Aeropuertos y servicios auxiliares.
- b) Caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos.
- c) Colegio de bachilleres.
- d) Comisión federal de electricidad.

⁷ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.* pág. 143.

* Para el autor Gabino Castrejon la empresa pública es “cualquier actividad del Estado que en forma circunstancial, transitoria o inestable, se implique en el proceso productivo, o en una explotación económica en general, corresponde al campo de las ideas socialistas, al entregar al Estado determinados instrumentos de la producción, sirve para robustecer el poder económico del Estado”.

** Gabino Castrejon define el fideicomiso público como “un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o de los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación, o del dominio privado de la federación, entidad o Municipio o afecta a fondos públicos en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público”.

- e) Consejo nacional de ciencia y tecnología.
- f) Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado.
- g) Instituto mexicano del seguro social.
- h) Luz y fuerza del centro.
- i) Petróleos mexicanos.
- j) Servicio postal mexicano.
- k) Instituto de cardiología.

Este mismo autor maneja que la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o de interés general, través de organismos creados especialmente para ello, mismos que se encuentran dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio, así mismo son creados por un acto legislativo o decreto del Ejecutivo, tiene órganos de dirección, administración y representación, tiene un objeto, una finalidad y en cuanto a su domicilio será el que señale su reglamentación y puede contar con sucursales e instalaciones foráneas.

Una vez que he examinado el concepto del derecho administrativo y que he repasado la doctrina en relación a la estructura y organización de la administración pública, es necesario también abordar el tema de las actividades y tareas que realizan los órganos de los cuales se ha tratado en este tema, es decir, una vez que se ha comprendido como se conforma la administración pública hablaremos ahora de la actividad de la administración pública la cual esta encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa, la cual se lleva a cabo a través de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello.

1.4 ACTO ADMINISTRATIVO.

Los autores Eduardo García de Enterrería y Tomás Ramón Fernández concluyen en su obra denominada “ Curso de Derecho Administrativo”, que el Acto Administrativo es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

El acto administrativo es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho. Rafael I. Martínez.

Para Roberto Báez el acto administrativo es una declaración de la voluntad, conocimiento y juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, emanada de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica, subjetiva, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Olivera Toro dice que el acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado.

Acosta Romero concluye que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

Para Delgadillo, es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio, de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa.

Narciso Sánchez refiere que el acto administrativo, es una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios público que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.

Por lo que se concluye que el acto administrativo es manifestación unilateral, externa, concreta y ejecutiva de una autoridad en ejercicio de sus funciones, misma que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones, con el fin de satisfacer el un interés social.

CARACTERISTICAS.

Existe en la doctrina diversas posturas en relación a las características del acto administrativo, las cuales haré mención a algunas de las más importantes.

Comenzando con Acosta Romero quien explica su concepto de acto administrativo de la siguiente manera:

- a) El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que el mismo afecte al sujeto pasivo.
- b) Expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.
- c) La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente a través de su titular y en uso de la potestad pública lo que implica un acto fundado en Derecho.
- d) Puede tener consecuencias para crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.
- e) Generalmente es ejecutivo, esto es que el acto tiene ejecución o que ha causado ejecutoria, en el primer supuesto el acto administrativo tiene en sí la potestad, necesaria para su realización fáctica coactiva, para el caso de que el sujeto pasivo no cumpla voluntariamente y que su ejecución puede ser llevada a cabo por la propia administración pública, sin embargo existen actos administrativos constitutivos, por que crean un derecho enteramente nuevo a favor de una persona o grupo de personas, pueden ser traslativos pues crean un derecho que no existía, o declarativos cuya función es hacer desaparecer los requisitos necesarios para que puede surtir sus efectos;⁸ en el segundo supuesto se entiende aquella sentencia o acto contra el que no cabe ningún medio de impugnación.
- f) Y por última característica de que persigue el interés general, por ser el fin mismo de la acción administrativa.

Por su parte para el autor Narciso Sánchez Gómez, señala como características importantes:

1. Se trata de una decisión de una autoridad administrativa competente.

⁸ Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO". *Op. Cit.*, 38ª ed., Págs. 267 y ss.

2. Que tiende a satisfacer necesidades colectivas
3. Se rige por normas de derecho público
4. Su cumplimiento puede ser voluntario o forzoso
5. Los efectos que produce son de carácter subjetivo general o particular
6. Es una declaración de voluntad que emana de autoridad administrativa unitaria o colegiada.
7. Tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones.
8. El acto tiene ejecución y debe causar ejecutoria.

Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón las características del acto administrativo son:

- I. Acto unilateral.
- II. Con expresión externa de la voluntad.
- III. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo a través de su titular, con uso de su potestad pública lo que implica un acto fundado en derecho.
- IV. Es creador, modificador, trasmisor, reconocedor, declarador y extintor de derechos y obligaciones.
- V. Generalmente es ejecutivo.
- VI. Persigue el interés general.

Los autores que se han mencionado con anterioridad coinciden en relación las características del acto administrativo, por lo que en este punto no encontramos controversia alguna.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .

Los elementos del acto administrativo son muy importantes debido a que si algún acto administrativo careciera de algún elemento, dicho acto es considerado inconstitucional y por lo tanto perdería los efectos para lo cual fue creado.

Para la doctrina los elementos del acto administrativo son los siguientes:

- I. SUJETO. Se considera de acuerdo a la situación en que se encuadre así tenemos:

- a) SUJETO ACTIVO: Es el órgano que representa a la administración pública, quien es el creador del acto. El requisito de este sujeto es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinadas cosas, la cual debe ser otorgada por una ley, por lo que el sujeto activo es siempre un órgano administrativo, competente.
- b) SUJETO PASIVO: Es el destinatario del acto administrativo, es a quien o a quienes faculta a determinadas cosas y que pueden ser una o más personas e incluso entes públicos.

II. OBJETO. Es el contenido del acto, es en lo que consiste la declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública, la sustancia que crea el contenido del acto, es decir, la creación, la transmisión, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones, que tenga como finalidad la satisfacción de necesidades colectivas. Puede dividirse en *directo* o *inmediato* que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia; y en objeto indirecto o mediato que será el cumplimiento del cometido, es el ejercicio de la potestad pública encomendada. Asimismo el objeto debe tener como requisitos, de acuerdo con la doctrina, debe ser posible física y jurídicamente, debe ser lícito, debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

III. LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD. Este elemento es llamado por el autor Fraga como *libertad de voluntad manifiesta*, es la exteriorización del acto, es lo que se busca, es una conducta voluntaria, legal, realizada por el titular de un órgano administrativo, el cual debe estar libre de vicios por error, dolo o violencia. Sin embargo existen casos en los cuales, la voluntad de la Administración pública no se expresa en ninguna forma (llamado por la doctrina silencio de la administración), en este caso se presupone la voluntad. Este silencio consiste en una abstención de la autoridad para dictar un acto previsto por la ley, es decir la autoridad no toma una actitud negativa ni positiva, para lo que nuestro sistema legal ha establecido como una garantía individual la obligación de las autoridades de hacer recaer un acuerdo escrito a toda petición de los particulares siempre que se apegue a lo estipulado en el artículo 8 de nuestra Carta Magna, obligando de esta manera a las autoridades a contestar dicha petición.

- IV. EL MOTIVO. Es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, constituido por circunstancias de hecho y de derecho por las cuales el órgano administrativo exterioriza su voluntad.

- V. LA FORMALIDAD. Referente a los requisitos legales y de procedimiento que deben observarse para emitir un acto administrativo, así tenemos que para Acosta Romero, la formalidad “viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades”.

- VI. LA FINALIDAD. Se refiere al resultado de la actuación administrativa, es la utilidad pública que deba alcanzarse, la satisfacción del interés general.

REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los requisitos del acto administrativo están fundamentados legalmente en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prevé:

“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”.

Así como en lo dispuesto por el artículo 14 del mismo ordenamiento legal: “ a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona legal alguna.

Para la doctrina los requisito constitucionales son:

Competencia: el acto administrativo debe emanar de un órgano competente a través de un funcionario que este legalmente facultado para ello, la competencia debe estar asignada por la ley así como las facultades.

Forma escrita: la constitución ordena que el mandamiento debe ser escrito lo que los doctrinarios llaman certeza jurídica.

Fundamentación: significa que se debe indicar con precisión la ley o leyes, originan y justifican la emisión del acto, además de citar los artículos que son aplicables al caso.

Motivación: según la doctrina es describir las circunstancias del hechos que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.⁹

Principio de legalidad: todo acto administrativo debe ajustarse a la ley, esto es, el acto administrativo tiene que ser emitido conforme a disposiciones previamente establecidas.

No retroactividad: se refiere directamente a los efectos del acto administrativo ya que no pueden lesionar derechos que se han adquirido anteriormente a la emisión del mencionado acto.

Por otra parte en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en su artículo 3° que los elementos y requisitos del actos administrativo son:

- I.** Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II.** Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III.** Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV.** Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V.** Estar fundado y motivado debidamente;
- VI.** Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VII.** Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- VIII.** Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- IX.** Mencionar el órgano del cual emana;
- X.** Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- XI.** Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

⁹ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.* pág. 241.

XII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIII. Tratándose de actos administrativos de notificación deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XIV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que el acto administrativo a cumplido con todos y cada uno de los elementos y requisitos estipulados por la ley, es decir se presume de legal, salvo que una autoridad competente declare lo contrario, en ese momento el acto administrativo adquiere fuerza obligatoria. Sin embargo el acto administrativo alcanza su eficacia hasta que se realiza jurídica y materialmente por lo que según el autor Narciso Sánchez, para que el acto administrativo sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con una notificación.

Los efectos del acto administrativo pueden ser directos o indirectos; los directos pueden considerarse la creación, la modificación y transmisión o declaración o extinción de las obligaciones y derechos, es decir producirán obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. Los efectos indirectos será la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo en el cobro de un impuesto el efecto directo es la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.¹⁰

Los efectos del acto administrativo dependen de las personas que intervienen en su formación de acuerdo a sus obligaciones y derechos.

- a) El autor, que generalmente es una autoridad competente y en el ejercicio de sus atribuciones legales.
- b) Causahabientes, beneficiarios del acto administrativo, son quienes reciben los provechos o beneficios a partir de la notificación del acto administrativo.
- c) El tercero es una parte ajena al autor y no puede percibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *op. Cit.* Págs. 313 y 314.

El acto administrativo surte efectos que son oponibles a otras autoridades administrativas, entidades o particulares, siempre que no lesiones derechos de terceros mismos que deben respetar dichos actos.

Por sus efectos los actos administrativos pueden crear situaciones jurídicas generales y particulares, por ejemplo algunos doctrinarios clasifican los actos administrativos por los efectos que producen como actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan.

Clasificando a los actos que aumentan los derechos de los particulares como:

- a) *Concesión.* Acto por el cual se otorga el derecho aun sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado, y para la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública, implicando que se obtengan derechos que no se tenían antes.
- b) *Autorización.* Licencia o permiso. Mediante el cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho pre-existente, que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad, y una vez que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la administración pública lo autoriza.
- c) *Dispensa.* Mediante el cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligación o una carga que tenían establecida, como en el caso de exenciones fiscales.
- d) *Admisión.* Se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público.
- e) *Ordenes.* Contienen manifestaciones de voluntad que obligan a lo particulares a realizar conductas positivas o negativas, de dar, hacer, no hacer o tolerar.
- f) *Actos traslativos de derechos.* Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho del sujeto a otro y pueden ser la misma administración, expropiación o decomiso.
- g) *Sanción.* Acto que contiene la manifestación unilateral de la voluntad de la administración para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, con carácter aflictivo y represivo.

- h) *Constancias.* Como son las certificaciones, los registros y las constancias.¹¹

SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Como ya mencionamos anteriormente las autoridades administrativas están obligadas a contestar toda petición emitida por los gobernados, derecho de petición el cual se encuentra garantizado en el artículo 8 de nuestra Constitución y el cual establece los parámetros que se deberán seguir para la realización de una petición los cuales dice, formularse por escrito, de manera pacífica y respetuosa; y a su vez la autoridad deberá emitir un acuerdo escrito, en el cual deberá dar contestación a la petición y deberá de notificar lo anterior en un tiempo determinado por la ley, siendo el término máximo por la ley de cuatro meses, esto como regla supletoria independientemente del término establecido por la ley o reglamento del caso concreto, y de manera personal al interesado para que puedan surtir sus efectos legales.

Sin embargo, en ocasiones no se emite el acuerdo o resolución que deba atender a una petición, por lo que el gobernado queda en un estado de incertidumbre jurídica, este caso se conoce como silencio administrativo, violando por lo tanto el artículo 8 constitucional, por lo que se pueden interponer los medios de defensa legal como el contencioso administrativo y el juicio de amparo en materia administrativa, los cuales serán abordados más adelante.

Para algunos tratadista como Gabino Fraga el silencio administrativo es una falta de forma del acto administrativo, y en el caso de Acosta Romero no es una falta de forma sino una falta absoluta de acto, entendiendo esta abstención como la negación misma de su actuación.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 17 establece que “...salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán como las resoluciones en sentido negativo al promoverte...”.

¹¹ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, y otro, “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, Ed. Porrúa, México, 2001, segundo curso

EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Una vez que el acto administrativo se supone válido será obligatorio, esto es la posibilidad de ejecutarse. La ejecutoriedad del acto administrativo es la potestad de realizar coactivamente el acto aún con la oposición del gobernado, esto es llamado ejecución forzosa, por lo que la administración no requiere de una sentencia a cargo de un tribunal, pues la ejecución inmediata es un privilegio con que cuenta el acto administrativo por seguir un interés general.

Después de que se ha emitido el acto, este debe ser cumplido por el gobernado, allanándose al contenido de éste por presumirse legítimo, para la doctrina el cumplimiento del acto administrativo es la realización voluntaria, sin necesidad de que haya una coactividad en contra del gobernado.

Narciso Sánchez Gómez refiere que la ejecutoriedad de los actos administrativos es la facultad que tiene la administración pública para hacerlos cumplir y respetarlos.

El autor antes mencionado señala como medios para ejecutar los actos administrativos las siguientes acciones:

- a) Sobre los bienes de las personas como ejemplo el decomiso, clausura del negocios o establecimientos y embargo.
- b) Sobre la persona efectuada de una obligación de hacer, ejemplo cartilla militar.
- c) Ejecución subsidiaria o actos de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, ejemplo, la responsabilidad solidaria con el deudor principal de un tributo, que asume un tercero
- d) Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, caso de la requisición de por necesidad pública.
- e) Aplicación de sanciones administrativas, como la multa o decomiso de bienes.
- f) Apremio de régimen de policía, como el arresto hasta por 36 horas.
- g) Lanzamiento administrativo establecido para el desalojo de los bienes.
- h) El uso de la fuerza pública para hacer respetar una determinación.¹²

La facultad que tiene la administración pública de ejecutar directamente sus propios actos tiene su fundamentos legales muy fuertes para que de esta manera no pueda enfrentar

¹² Sánchez Gómez, Narciso, *op. Cit.* Págs. 346 y 347.

obstáculos en la realización de su cometido; como ejemplo de la acción ejecutoria de la administración pública tenemos el artículo 89 en su fracción primera de nuestra Carta Magna, que faculta y al mismo tiempo obliga a el Presidente de la República para ejecutar leyes para ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Se supone que los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley, cuando han producido sus efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad que persiguen, es decir, que lisa y llanamente han cumplido con su objeto, así como el plazo de su vigencia, sin embargo la extinción de los actos administrativo no solo se da por lo anterior, también se extinguen por determinación judicial o por orden de los tribunales o autoridades administrativas administrativos, por lo que han surgido, la revocación, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición y la nulidad absoluta o relativa.

Tenemos por ejemplo que para Acosta Romero la extinción de los actos administrativos obedece a dos medios:

1. *Normales.* La realización fáctico-jurídica, la que se lleva a cabo mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas las operaciones necesarias para el cumplimiento del objeto o contenido del acto, realizándose:
 - a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios;
 - b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
 - c) Cumplimiento de efectos inmediatos, cuando el acto en sí entraña ejecución, para el caso de actos declarativos.
 - d) Cumplimiento del plazo, cuando los actos tienen plazo.

En relación esta forma de extinción del acto administrativo el capítulo cuarto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala que:

Artículo. 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I.** Cumplimiento de su finalidad;
- II.** Expiración del plazo;
- III.** Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV.** Acaecimiento de una condición resolutoria;

V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

II. *Anormales*. Llamados así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz:

- a) revocación administrativa. Recurso que puede dejar sin efectos en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público, o de legalidad, este recurso será ampliado en capítulos siguientes.
- b) Rescisión administrativa. Es la facultad que tienen las partes en los contratos o convenios administrativos, consistiendo en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de las partes, cláusula que debe quedar señalada en el contrato o convenio.
- c) Prescripción. como ya se sabe es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley, en materia administrativa los actos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso dispongan las leyes.
- d) Caducidad. Extinción de los actos por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley o en el propio acto para que se genere o se preserve un derecho, por negligencia, inactividad o descuido de un particular: también puede configurarse a la administración pública nos sólo a los particulares. La diferencia entre la anterior y ésta, es que la prescripción extingue el cumplimiento de las obligaciones o el ejercicio de los derechos de un particular o del gobernante, liberándose de las misma o los pierde por el transcurso del tiempo y la caducidad extingue el ejercicio de facultades de una autoridad o la pérdida de derechos del gobernado por negligencia.
- e) Término o condición. El término es un acontecimiento de realización cierta del que dependen que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico, el término puede ser suspensivo, que suspende todos los efectos de un acto jurídico, o extintivo, el cual elimina todos los actos, y por otro lado tenemos a la condición la cual es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho
- f) Renuncia de derechos. La parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho por cualquier razón y la autoridad debe resolver lo conducente, siempre que se trate de un acto administrativo de trator sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que estos no se hayan realizado aún; que el régimen legal permita la posibilidad de renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales puede darse ese acto; que la renuncia se manifieste por escrito y le notifique a la autoridad competente para que esta pueda resolver lo conducente respecto a los derechos de la renuncia.
- g) Irregularidades e ineficiencias del acto administrativo. Todas las irregularidades de los actos administrativos son defectos o vicios, esto debido a que carecen de uno de

sus elementos o requisitos o son inadecuados; por otro lado la ineficacia se refiere a la falta de realización de un acto, es decir el no producir los efectos para los cuales fue creado. En punto es conveniente mencionar que cuando se presenta cualquiera de los casos mencionados estaremos en presencia de la nulidad la cual puede ser *absoluta* es aquella en que los actos jurídicos que son revocados lisa y llanamente sin ningún efecto, o sin ninguna posibilidad para repetir o reponerle acto viciado, por ejemplo, cuando se decreta la nulidad de un acta de matrimonio, por existir una que fue expedida con anterioridad respecto a una misma persona y que no haya de por medio divorcio que tenga plena validez; y también existe la nulidad *relativa* aquella en que los actos administrativos se puede apreciar en actos administrativos que parecen vicios formales por falta de fundamentación o motivación y que provienen de una autoridad incompetente, se deberá decretar la nulidad del acto viciado a través de un recurso administrativo o un juicio contenciosos administrativo en los que se hagan vales los vicios, lo anterior con la finalidad de reponer el procedimiento que de origen a un nuevo acto que cumpla con dichas formalidades legales, y que es el caso del siguiente inciso.

- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos y federales en materia de amparo. Este último se refiere a las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que se determinan la anulación o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando estos son impugnados, por parte de los gobernados o por las propias autoridades en los procesos respectivos, la doctrina menciona que además de declarar nulidades e ineficacias, las sentencias también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos el acto administrativo, según sea el caso.

En relación a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo el capítulo cuarto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala que:

Artículo 5.- “...La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo...”

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos y requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

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

Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Así también el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México señala que:

Artículo 275.- “...Será causa de invalidez de los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, que se hayan impugnado en el juicio; la violación de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de una y otra emanen. La decisión de invalidez sólo se referirá al caso concreto, sin hacer una declaración general respecto de la disposición reclamada...”

Artículo 276.- “...Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados. En caso de que en la sentencia se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado, se cuantificará el monto de los mismos, que serán pagados por las dependencias públicas a las que se encuentran adscritas las autoridades demandadas, debiendo cobrarlos posteriormente a los servidores públicos directamente responsables, a través del procedimiento administrativo de ejecución...”

Cuando se haya declarado la invalidez de una disposición de carácter general, las sentencias privarán de efectos los actos de ejecución ya producidos y precisarán la forma en que la disposición general no pueda ser aplicada al demandante en casos posteriores.

Finalmente la doctrina manifiesta que la autoridad facultada para decretar la ineficacia y en su caso, la anulación corresponde en primera instancia la misma autoridad que emitió el acto y al darse cuenta de la irregularidad del mismo, lo modifica o lo anula; la autoridad jerárquica superior de la autoridad que emitió el acto administrativo en ejercicio de poder de revisión; los tribunales administrativos o los tribunales en materia de amparo.

2. DERECHO AMBIENTAL.

2.1 CONCEPTO DE DERECHO AMBIENTAL.

Para el derecho entendido como instrumento regulador de la conducta humana, no podría de ninguna manera pasar desapercibido la problemática ambiental a la que los seres humanos nos tenemos que enfrentar cotidianamente por lo que surge una rama del derecho y parte del derecho administrativo que se encarga de normar y regular las conductas que atentan contra el medio ambiente en el que se desenvuelve el ser humano y que día a día se va deteriorando, sin embargo, el problema es muy complicado ya que para el derecho ambiental el considerar al medio ambiente como un bien jurídicamente tutelado es un problema que aún no ha resuelto. Así pues es necesario abordar el concepto del ambiente o medio ambiente y después el concepto de derecho en sus distintas concepciones.

En un principio del ambiente no tenía un concepto jurídico, ya que estamos más acostumbrados a términos biológicos, sociales o geográficos, entre algunas definiciones encontramos el biológico que define al ambiente como las condiciones químicas, físicas y biológicas que rodean un organismo y que se compone del medio abiótico físico y químico y por otro lado el medio biótico. Esta palabra es utilizada generalmente para aludir al medio exterior y a los factores naturales que influyen en el desarrollo de los organismos.

Según comentario del autor José Juan González, la ciencia jurídica ha considerado poco al ambiente como un bien jurídico y solo se han limitado a conceptualizar desde dos posiciones distintas, la primera la posición *restrictiva*, cuyo más importante expositor es el jurista español Ramón Martín Mateo, quien señala que el ambiente incluye “aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra”. En esta postura el autor descarta al suelo como elemento integrante en el concepto debido a que este forma parte de ordenación global de territorio y se concentra en los ciclos de agua y del aire; la segunda posición es la concepción *amplia* representada por Alexandre Kiss, quien según el autor José Juan González, señala que el medio ambiente “puede ser asimilado a la biosfera en su globalidad, permitiendo delimitar el objeto del derecho ambiental y entender hacia donde se encamina”.¹³

El ambiente puede ser concebido como la síntesis de las relaciones de intercambio entre sociedad y naturaleza en términos de tiempo y espacio; el ambiente constituye el todo

¹³ Martín Mateo, Ramón, “TRATADO DE DERECHO AMBIENTAL”, Madrid, Ed, Trivium, 1991, Pág. 86, citado por González Márquez, Juan José, “LA RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL, EN MÉXICO. EL PARADIGMA DE LA REPARACIÓN”, Ed. UAM Azacapotzalco, México, 2002. Pág. 20-23.

dentro del cual nos desarrollamos y consiste en todos los medios, tanto colectivamente como por separado; el aire, el agua y la tierra.¹⁴

El medio ambiente es el conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región o espacio en el que nacen y mueren los animales, las personas, la flora y la fauna.¹⁵ Otros doctrinarios sostienen que el medio ambiente es el espacio en el que se desenvuelve la existencia física, los recursos naturales o sociales en un tiempo determinado.

En conclusión podemos definir al medio ambiente como el conjunto de factores naturales y sociales en el que se desarrollan los seres vivos en un tiempo y espacio determinado. Finalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente también conceptualiza a el Ambiente, sin embargo este concepto será comentado más adelante.

Así las cosas, el Derecho Ambiental el cual ha sido abordado desde la década de los setentas, y que en el primer cuerpo legal en que aparece de manera internacional es en la Declaración de Estocolmo de 1972 y en México en la Ley Federal de Protección al Ambiente la cual data de 1971.

Una vez que asimilamos el concepto de ambiente podremos adentrarnos en la doctrina *jusambientalista*, de la cual en México tenemos entre las más importantes la del Doctor Raúl Brañes Ballesteros quien define al Derecho Ambiental como “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”.¹⁶

Raquel Gutiérrez Nájera, critica la anterior definición ya que menciona que ésta se encuentra limitada en sus alcances al aludir a conductas relevantes y modificación significativa, ya que cree que dichos calificativos no se deben de acoger debido a que existen conductas casuales y no significativas pero que si modifican el ambiente por la reiteración de las mismas; y de acuerdo con el Doctor Bañes conceptualiza al Derecho Ambiental como el conjunto de normas que tiene por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos;¹⁷ y específicamente como

¹⁴ Aceves Ávila, Carla D., “BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO”, Ed. Porrúa, México, 2003. Pág. 3-6.

¹⁵ Sánchez Gómez, Narciso, “DESARROLLO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL“, Ed. Porrúa, México, 2004. Pág. 1.

¹⁶ Brañes Ballesteros, Raúl, “MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Pág. 27.

ciencia jurídica, definen al Derecho Ambiental como el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.

El doctrinario Narciso Sánchez asegura que el Derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público observables en un espacio físico Geográfico y que se les identifica como Derecho Positivo, pudiendo ser internacionales, nacionales, regionales o municipales, que van a regir las relaciones entre países soberanos, gobernantes y gobernados, cuyas conductas de los destinatarios, sus actuaciones personales, familiares, sociales o públicas deben ceñirse al contenido normativo que se contempla en tales cuerpos legales propios de la materia ambiental, para darle eficacia al equilibrio ecológico.¹⁸

Concluimos que el Derecho Ambiental es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular la conducta de los seres humanos en el tiempo y espacio en el que se desarrollan que tiene como finalidad la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.

La doctrina sostiene que las características más importantes del derecho ambiental son las siguientes:

1. El objeto, el bien jurídico tutelado es el sistema natural que hace posible la vida.
2. Es un derecho predominantemente público, ya que es impuesto directamente por el Estado, en cuanto a que regula las relaciones del hombre en su entorno y no de los sujetos privados entre sí.
3. Multidisciplinario, ya que es una síntesis de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.
4. Vocación universalista, debido a que la norma ambiental, generalmente tiene un ámbito localizado de aplicación y esta diseñada para incidir en relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados.
5. Intereses colectivos, ya que los recursos naturales son de todos, por lo que el interés es público aun cuando en lo colectivo se descompongan en intereses individuales, sin embargo los intereses colectivos siempre estará por encima de éstos.
6. Supraconstitucionalidad. Las constituciones y tratados internacionales, en esta materia, se encuentran por encima de las constituciones nacionales o estatales.¹⁸

¹⁷ Gutierrez Nájera, Raquel, "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL", Ed. Porrúa, México, 1998. Pág. 113.

¹⁸ Gutierrez Nájera, Raquel, *Op. Cit.* Pág. 113.

2.2 NATURALEZA JURÍDICA.

Como es sabido el tema ambiental es una de la problemáticas modernas y de gran importancia, de cuyo impacto y observancia en el presente será determinante saber si nuestro planeta tendrá futuro. Siendo el Estado de México, integrante de la Federación, uno de los Estados Más ricos en biodiversidad, sin embargo también es uno de los Estados que más pérdidas anuales tiene de recursos naturales y en donde más explotación de los mismos encontramos. Dada la complejidad del tema, este se va a ir desglosando en cada capítulo, pero es importante mencionarlo en esta parte por que el Derecho Ambiental busca la reconciliación del hombre con la naturaleza y toda vez que el ambiente esta representado por el medio en el cual se desarrolla la vida, el ecosistema, la diversidad biológica, los recursos naturales. luego entonces la naturaleza del Derecho Ambiental es de carácter administrativo.

En este sentido la doctrina manifiesta que el Derecho ambiental se rige por los siguientes principios:

- 1) *Ubicuidad*, la exigencia de proteger al ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes.
- 2) *Sostenibilidad* una política y estrategias de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y desarrollo de los seres humanos.
- 3) *Globalidad*, parte del supuesto de que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos.
- 4) *Subsidiaridad*, que corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.
- 5) *Solidaridad*, enmarca la obligatoriedad del Estado en la conservación del hábitat y la responsabilidad de todos en ese sentido.
- 6) *Preventivo*, este derecho esta orientado a la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo de los mismos.
- 7) *El que contamina paga*, que quien genere un delito ambiental debe asumir el pago de la reparación.
- 8) *Responsabilidad compartida*, se da cuando existe pluralidad de sujetos activos en la contaminación.¹⁹

¹⁹ *Ídem*. Pág. 114.

2.3 FUNDAMENTO LEGAL.

En esta materia los doctrinarios coinciden que nuestra Carta magna no plasma en su contenido de manera específica el derecho a gozar de un ambiente sano, ni como garantía social mucho menos individual, lo que ocasiona que el medio ambiente sea protegido de manera indirecta. por ejemplo en la Carta Magna encontramos los siguientes artículos que en alguna parte de texto hacen alusión a la protección y conservación del medio ambiente.

Artículo 3º “...Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

II. El criterio que orienta esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además

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

Artículo 4º “...Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...”

Artículo 25 “...Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por s.f. o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución...”.

Artículo 27. “...La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los

que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar; lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquier otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de ésta. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de

minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la relimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con esos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca a

los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus

acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariato ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el 1o. de

diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de 50 hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X a XIV. Se deroga;

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de 300, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, entequen, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquier otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la

mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. Se deroga;

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente, no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la accesoria legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; axial como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público...”

Artículo 28. “...En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento, en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Artículo 73. "...El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos estados a la Unión Federal;

II. Derogada;

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de 120 mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados;

IV. Derogada;

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación;

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se

realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

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

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

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

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

4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

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

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar al valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan convexidad con delitos federales; XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República; los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República;

XXVIII. Derogada;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior.

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

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

f) explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y usos de la Bandera, Escudo e Himno nacionales;

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

XXIX-D. Para expedir leyes sobre plantación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; (DOF 04/12/06)

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado;

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado;

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes; y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión...”.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;

- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la bonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. y X. Derogadas...”

Artículo 124. “...Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados...”

En conclusión la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3º, 4º, 25, 27, 28, 73, 115 y 124 establecen las bases y fundamentos jurídicos de las cuales se derivan las leyes de la Federación, así como tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia ambiental.

Es importante mencionar que también en los Estados integrantes de la Federación, podemos encontrar un gran número de ordenamientos en materia ambiental los cuales tienen su sustento legal en la Constitución local y además de las leyes que emanan de los congresos locales; y a nivel municipal establecido en el artículo 115 constitucional el cual se aboca a la conservación y preservación de parques municipales, servicios de drenaje, basura, rastros, cementerios, limpieza, agua potable y alcantarillado, es decir, aquellas actividades que no estén reservadas a la Federación ni a los Estados.

En la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México se establece que:

Artículo 5.- “...En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. El Estado garantizará la vigencia del principio de igualdad, combatiendo toda clase de discriminación.

El hombre y la mujer son iguales ante la ley, ésta garantizará el desarrollo pleno y la protección de la familia y sus miembros por ser base fundamental de la sociedad.

El derecho a la información será garantizado por el Estado. La ley establecerá las previsiones que permitan asegurar la protección, el respeto y la difusión de este derecho.

Los poderes públicos y los órganos autónomos transparentarán sus acciones, garantizarán el acceso a la información pública y protegerán los datos personales en los términos que señale la ley reglamentaria...”

Artículo 15.- “...Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior...”

Artículo 16.- “...La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El organismo no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales...”

Artículo 17.- “...El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

En este cuerpo legal el artículo que hace referencia a la materia ambiental es el siguiente.

En este cuerpo legal el artículo que hace referencia a la materia ambiental es el siguiente...”

Artículo 18.- “...Las autoridades ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

La legislación y las normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la propagación de la flora y de la fauna existentes en el Estado.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...”

Así también en el mismo cuerpo legal en el capítulo octavo de la prevenciones se contempla lo siguiente.

Artículo 137.- “...Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales...”

Artículo 138.- “...El Estado y los municipios tienen personalidad jurídica para ejercer derechos y asumir obligaciones en términos de ley...”

Artículo 139.- “...El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

II. En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.
- b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.
- c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.

Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.
- d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.
- e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos.
- e) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales...”

La legislación en materia ambiental es considerada según Gutiérrez Nájera, como “el proceso integrado y sistemático de las leyes que inciden directa o indirectamente en el ambiente”, la materia ambiental es una de las materias jurídicas más amplias, como se pudo observar al mencionar las bases constitucionales. Por lo que a continuación

enunciaremos las leyes más importante en materia ambiental que rigen en el Estado de México.

- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, la cual tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

La cual cuenta con el siguiente contenido:

TITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

CAPÍTULO I. Normas preeliminares (1-3)
CAPÍTULO II. Distribución de competencias y coordinación. (4-14 bis).
CAPÍTULO III. Política Ambiental (15-16)
CAPÍTULO IV. Instrumentos de la política ambiental (17-38 bis 2)

TÍTULO SEGUNDO. BIODIVERSIDAD.

CAPÍTULO I. Áreas Naturales Protegidas (44-77)
CAPÍTULO II. Zonas de Restauración. (76-78 bis 1)
CAPÍTULO III. Flora y Fauna silvestre. (79-87 bis 2)

TÍTULO TERCERO. APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DE LOS ELEMENTOS SUSTENTABLES.

CAPÍTULO I. Aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos. (88-97)
CAPÍTULO II. Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos. (98-105)
CAPÍTULO III. De la explotación y explotación de los recursos no renovales en el equilibrio ecológico (108-109).

TÍTULO CUARTO. PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales. (109-109 bis 1).
CAPÍTULO II. Prevención y contaminación de la atmósfera (111-113).
CAPÍTULO III. Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos (118-133).
CAPÍTULO IV. Prevención y control de la contaminación del suelo (134-144).
CAPÍTULO V. Actividades consideradas como altamente riesgosas (145-149).
CAPÍTULO VI. Materiales y residuos peligrosos (150-153).
CAPÍTULO VII. Energía nuclear. (154)
CAPÍTULO VIII. Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual (157-159).

TÍTULO QUINTO. PARTICIPACIÓN SOCIAL E INFORMACIÓN AMBIENTAL.

CAPÍTULO I. Participación social (157-159).
CAPÍTULO II. Derecho a la información ambiental. (159-159 bis)

TÍTULO SEXTO. MEDIDAS DE CONTROL Y SEGURIDAD Y SANCIONES.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales (160).
CAPÍTULO II. Inspección y vigilancia (161-169).
CAPÍTULO III. Medidas de seguridad (170-170 bis).
CAPÍTULO IV. Sanciones administrativas (171-175 bis).
CAPÍTULO V. Recurso de revisión (176-179).
CAPÍTULO VI. De los delitos de orden federal (182-183).

CAPÍTULO VII. Denuncia popular (189-2000).

Dentro de la legislación ambiental también encontramos otras leyes y tratados que a continuación se enuncian y que se encuentran regulados en materia ambiental en el Estado de México.

- LEY FORESTAL.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997 y cuyo objetivo es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable.

- LEY GENERAL DE SALUD.

Publicada en el diario oficial de la Federación el 7 de Febrero de 1984 y 14 de junio de 1991, cuyo objetivos es procurar el derecho a la salud contemplado en el artículo 4º Constitucional y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, aplicable en toda la República Mexicana.

- LEY DE AGUAS NACIONALES.

Publicada el primero de diciembre de 1992, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr el desarrollo integral y sustentable, y es aplicable a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo

- LEY FEDERAL DE LA CAZA.

Publicada el 5 de enero de 1952, misma que tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento.

- LEY AGRARIA.

Emitida en 1992, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, de observancia general en toda la República.

- LEY DE PESCA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1992, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en lo relativo a los recursos naturales que constituyen la flora y fauna, cuyo medio de vida total, parcial o temporalmente, sea el agua.

Tiene por objeto garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración. Con aplicación en aguas de jurisdicción federal y embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera.

- LEY DE MINERÍA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 y reformada en 1992, también reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera, sus disposiciones son de orden público y observancia en toda la república y es aplicable a través de la Secretaría de Energía.

- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Mayo de 1976 y reformada el 21 de Julio de 1993, sus objetivos principales son de orden público e interés social y son los siguientes:

1. Establecer la concurrencia de los municipios de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y la regularización de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
2. Fijar las normas básicas par planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y
3. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

- LEY GENERAL DE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.

Esta ley fue emitida en 1992 después de una serie de leyes que le antecedieron y cuyos objetivos son los siguientes:

1. En materia de Metrología
 - a) Establecer el Sistema General de Unidades de Medida;
 - b) Precisar los conceptos fundamentales de metrología;
 - c) Establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;

- d) Establecer la obligatoriedad de la medición de transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados.
- e) Instituir el Sistema Nacional de Calibración;
- f) Crear el centro nacional de metrología como organismo de alto nivel en la materia.
- g) Regular en lo general, las demás materias relativas a metrología.

2. En materia de normalización, certificación, acreditamiento y verificación:

- a) Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas;
- b) Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la Administración Pública Federal;
- c) Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas por las dependencias de la Administración Pública Federal;
- d) Proveer la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas;
- e) Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de la dependencias de la Administración Pública Federal;
- f) establecer el Sistema Nacional de Acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y laboratorios de prueba y de calibración; y
- g) En general, divulgar las acciones de normalización y de más actividades relacionadas con la materia.

- LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Publicada el 1 de septiembre del 1998, las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y regulan las siguientes materias:

- I. La administración de las aguas de jurisdicción estatal;
- II. La creación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua;
- III. La organización y atribuciones de las autoridades estatales y municipales en la administración del agua de jurisdicción estatal y la coordinación respectiva con los sectores de usuarios.
- IV. La prestación del servicio público de suministro de agua potable, de drenaje y tratamiento de aguas residuales;
- V. Las atribuciones del Estado, los ayuntamientos y de los organismos en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas, así como la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
- VI. La prestación total o parcial, por los sectores social y privado, de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales; y
- VII. La recaudación de las contribuciones establecidas en esta ley y demás disposiciones fiscales aplicables.

- LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de marzo de 2005, de orden público y de interés social, y tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola.

- CÓDIGO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.

Publicada el 13 de mayo del 2005, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular las materias siguientes:

- I. Equilibrio Ecológico, la Protección al Ambiente y el Fomento al Desarrollo Sostenible;

II. Fomento para el Desarrollo Forestal Sostenible;

III. Prevención y Gestión Integral de Residuos;

IV. Preservación, Fomento y Aprovechamiento Sostenible de la Vida Silvestre;

V. Protección y Bienestar Animal.

Se regulan estas materias con el fin de impulsar y promover la conservación, la preservación, la rehabilitación, la remediación, el mejoramiento y el mantenimiento de los ecosistemas, la recuperación y restauración del equilibrio ecológico, la prevención del daño a la salud y deterioro a la biodiversidad y los elementos que la componen en su conjunto, la gestión y el fomento de la protección al medio ambiente y la planeación ambiental, el aprovechamiento y el uso sostenible de los elementos y recursos naturales y de los bienes ambientales, así como la distribución en forma justa de los beneficios y costos derivados sustentados en proporcionar certidumbre a los mercados en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sostenible en el Estado.

- CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

En su libro cuarto trata la conservación ecológica y protección al ambiente para el desarrollo sustentable y que tiene por objeto regular las acciones a cargo del Estado y los municipios en materia de conservación ecológica y protección al ambiente en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sustentable y que tiene como finalidad:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;
- II. Realizar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;
- III. Fomentar la participación corresponsable de la sociedad en la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

Por lo que hace al los instrumentos internacionales relativos al medio ambiente, regulados por el Derecho Internacional Público, definido por la doctrina como el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones internacionales, en nuestro país las los Tratados Internacionales son considerados normas nacionales, es decir leyes federales, por estar estipulados en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Son instrumentos internacionales los Tratados, los Acuerdos, las Declaraciones, las Convenciones, los Protocolos y las Enmiendas, y en relación a los que México se ha adherido y en los cuales se busca proteger, regular y conservar ecosistemas concretos, la fauna y la flora, el agua y el aire, entre otros; tenemos como ejemplo:

- a) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que abordo minimamente el tema ambiental, posteriores a este tratado se celebran los acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte, para hacer efectivo los derechos y obligaciones contraídos en los acuerdos antes mencionados se crea Comisión para la Cooperación Ambiental;
- b) Convención Sobre la Diversidad Biológica;
- c) Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre;
- d) Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- e) Principios rectores en el campo del medio ambiente para orientar a los Estados en la conservación y explotación de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados,(Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente).
- f) Protocolo relativo a las zonas y la flora y fauna silvestre, especialmente protegidas en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino del Gran Caribe.
- g) Declaración en México sobre la Preservación del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe.
- h) Convención para la Protección de la Fauna y la Flora y Bellezas Escénicas Naturales de los países de América.
- i) Convención Internacional para la Reclamación de Caza de la Ballena.

- j) Convenio para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical.
- k) Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Entre otros, acuerdos, declaraciones y convenios.

- OTRAS LEYES.

En este apartado tenemos la legislación casual, llamada así por la doctrina, debido a que su objetivo principal no va dirigido a la protección del ambiente, pero que dado al contenido de alguna de sus disposiciones, implican mandatos de hacer o de no hacer en torno a la protección del ambiente.

- a) Código Federal de Procedimientos Civiles.
- b) Código Civil para el Estado de México.
- c) Código Penal para el Estado de México.
- d) Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.
- e) Así como algunos otros códigos, leyes y reglamentos de carácter administrativo que se abordarán y mencionarán más adelante.

2.4 AMBIENTE Y ECOLOGÍA.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, al medio ambiente es el conjunto de factores naturales y sociales en el que se desarrollan los seres vivos en un tiempo y espacio determinado, también se mencionaron varios conceptos de los que es el ambiente, recordando el concepto utilizado por Raúl Brañes temeos que "... el ambiente debe ser entendido como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema,... el ambiente debe considerarse como un todo siempre que pertenezca al sistema ambiental al que pertenece...".

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, señala que Ambiente, es el conjunto de elementos naturales y artificiales o introducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Por otro lado es preciso abordar el concepto de Ecología, esta palabra proviene de dos antiguas palabras griegas *oikos* que significa casa o lugar donde se vive y *logos* tratado, que significa tratado, y en su conjunto forman significan "estudio del medio. La ciencia de la Ecología es el estudio de las relaciones entre plantas, animales y su hábitat o medio, para los ecólogos la vida de cada planta y animal depende de la compleja interacción de su ambiente interno (fisiología) y su medio externo (su hábitat). Por lo que se queda en el entendido que el estudio de las acciones reciprocas entre sistemas vivos y su medio ambiente, constituye la ciencia de la ecología, considerados conjuntamente los organismos vivos y la materia inerte en la actúan en reciprocidad, constituye el ecosistema.*

En Biología un vegetal o un animal vive donde lo hace porque ese sitio le brinda por lo menos los requisitos mínimos para la vida, que incluyen suficiente espacio, agua, alimento, aire y una adecuada gama de temperaturas, lo que generalmente es llamado *hábitat* del organismo, es decir, su ambiente externo, si éste es favorable es más apto para sus necesidades estructurales y fisiológicas, su ambiente interno, en consecuencia el comportamiento de un ser vivo, sus reacciones al ambiente, es lo que hace la supervivencia del mismo.

La ecología considera a los seres vivientes como parte de un sistema único, total, en el seno del cual se dan todas las interacciones de los organismos entre sí y con el ambiente inorgánico, y el hombre forma parte del mismo; por otro lado tenemos que la ciencia ambiental es un producto de la modificación de la naturaleza por el hombre, y se ocupa de las relaciones específicas del hombre con el ambiente, es decir la forma en que el hombre interactúa con el ambiente. Aunado a que la ciencia ambiental se ocupa de todos los aspectos de la calidad ambiental y busca soluciones a todos los problemas que amenazan el

* este tema será abordado y ampliado más adelante.

bienestar de la humanidad.²⁰ Aún cuando sus acepciones no son lo mismo si podemos conducir que la ecología y el medio ambiente además de todas sus similitudes están íntimamente ligadas por que ambas palabras implican la protección al medio ambiente.

En muchas ocasiones hemos escuchado una frase trivial que dice “ lo único que nos diferencia de los animales es la capacidad que tenemos para pensar...”, sin embargo no es lo único que nos diferencia ya que también la diferencia la hace el hecho que somos una de las especies, si no es que la única especie, que pone en peligro, incluso ha desaparecido ecosistemas de los cuales depende nuestra misma supervivencia, dice la autora Carla D. Aceves Ávila, que la clave de nuestra permanencia en la Tierra esta en poder respetar el orden natura que conocemos como equilibrio ecológico, esta misma autora, dice que el equilibrio ecológico consiste en la situación en la cual las poblaciones de seres vivos que se encuentran en un medio determinado mantienen un tamaño estable, en tanto persistan las condiciones que definen ese medio. En este estado debe mantenerse también la relación de las poblaciones que habitan un mismo lugar, así se mantienen la diversidad y abundancia de los seres vivos en un ecosistema específico, en tanto no se alteren los factores que las generaron, situación que da paso al siguiente concepto.

²⁰ Del Amo Rodríguez, Silvia, “ECOLOGIA 1”, 15-16, citada por Zarquin Cortez, Sergio Salomón, “DERECHO DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE”, Ed. Porrúa, México, 2000. Pág. 35-36.

2.5 BIODIVERSIDAD.

La biodiversidad o diversidad biológica según el Convenio sobre Diversidad Biológica es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas; este concepto está contemplado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3º fracción IV.

Por lo que hace al Código para la Biodiversidad del Estado de México, en el artículo 2.5 fracción VII dice que la Biodiversidad: Es una característica biofísica de la vida que contiene a todos los organismos vivos en cualquier medio o ambiente incluyendo a la especie humana, los elementos bióticos como comunidades biológicas y abióticos o materias inertes como el agua, las rocas, los minerales o el suelo que también forman parte de esta variabilidad, los ecosistemas terrestres, marinos, aéreos, acuáticos u otros complejos ecológicos y de los que forman parte. Comprende la diversidad biológica dentro de cada especie, entre las especies y su hábitat, englobando todo lo relacionado con el conjunto de circunstancias y actividades del ser humano, sociales, económicas, productivas y culturales que conforman al medio ambiente y las relaciones de todos los componentes mencionados que interactúan es lo que permite que exista la vida;

Otra definición es la de el autor Arenas quien define a la diversidad biológica como la media del número de especies y el número de individuos de cada una de ellas dentro de un ecosistema determinado.²¹

En opinión de la autora Carla D. Aceves Ávila la diversidad biológica consiste en la cohabitación e interdependencia en un mismo ecosistema de la inmensa gama de organismos vivos, de distintas especies, habitando los diversos medios dentro de un mismo sistema; como es la convivencia de la fauna silvestre de la tierra, acuática y aérea, además de las plantas y seres microscópicos.²²

En relación a esto los seres humanos, al igual que otros seres vivos, interactúan entre sí y forman parte de unidades de alto nivel de organización, como lo son las poblaciones, las asociaciones, las comunidades y los ecosistemas, los cuales difieren en su composición según se trate del tipo de hábitat en el que se desarrollen y su subsistencia depende del equilibrio que logre mantener con la naturaleza al utilizar racionalmente los recursos que ella le ofrece.

²¹ Arenas, citado por Aceves Ávila Carla D., "BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO", Ed. Porrúa, México, 2003, pág. 20.

²² Aceves Ávila Carla D., "BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO", Ed. Porrúa, México, 2003, pág. 20.

Como ya se menciono para los Biólogos, los seres vivos se presentan en la naturaleza como individuos, cada individuo pertenece a una especie determinada, la cual se forma de dos o más individuos perteneciente a la misma especie, no solo por tener caracteres semejantes de forma, estructura, funciones y comportamiento, sino porque se sabe o se supone que en la naturaleza puede procrear descendencia fértil, es decir, capaz de volver a reproducirse, es pues, entre las diferentes especies donde se establecen .

Toda esta diversidad biológica de la que comentamos anteriormente es el sustento más grande con que cuenta el ser humano para sobrevivir, pero en la actualidad es tanta la explotación que gran parte de esta diversidad biológica se encuentra en peligro de extinción, aunado a la desaparición de flora y fauna ocasionado por el proceso evolutivo y los ciclos naturales de la flora y fauna y aún cuando la propia naturaleza cuenta con sus propios medios para recuperar estas pérdidas, es resaltable que la sobreexplotación directa o indirecta que el ser humano hace de los recursos naturales en ocasiones sobrepasa los mecanismo con que cuenta la naturaleza para reponer dichas pérdidas.

Podemos entonces concluir que la diversidad biológica comprende a todas las variedades de organismos del planeta. Aumentando un poco en relación a los conceptos anteriores y tomando elementos biológicos en general también podemos agregar que la diversidad biológica incluye a cinco reinos, denominados Bacteria (organismos unicelulares sin núcleo), Protoctista (organismos unicelulares con núcleo), Fungi (hongos), Plantae (plantas) y Animalia (fauna).

La diversidad biológica es fundamental para el ser humano, ya que es la base de los servicios ambientales, que permiten la vida en la tierra. Estos servicios incluyen los procesos que mantienen la calidad del aire y el agua, la productividad de los sistemas agrícolas y el balance de la naturaleza. México, con relación a su diversidad biológica, se encuentra en un lugar privilegiado al nivel mundial, ya que alberga, junto con Colombia, Brasil, Madagascar, Zaire, Indonesia y Australia, países conocidos como Mega diversos, alrededor del 60% de todas las especies de plantas y animales. Ocupa el tercer lugar en diversidad biológica mundial, sólo superado por Brasil e Indonesia. Se estima que mantiene en su territorio alrededor del 10% de todas las especies de la tierra. Ocupa, por ejemplo, el primer lugar en número de especies de reptiles y el segundo en mamíferos. Su riqueza no sólo radica en su diversidad, sino también en que un elevado número de sus especies, alrededor de 30% en promedio, son endémicas; es decir, exclusivas del país.

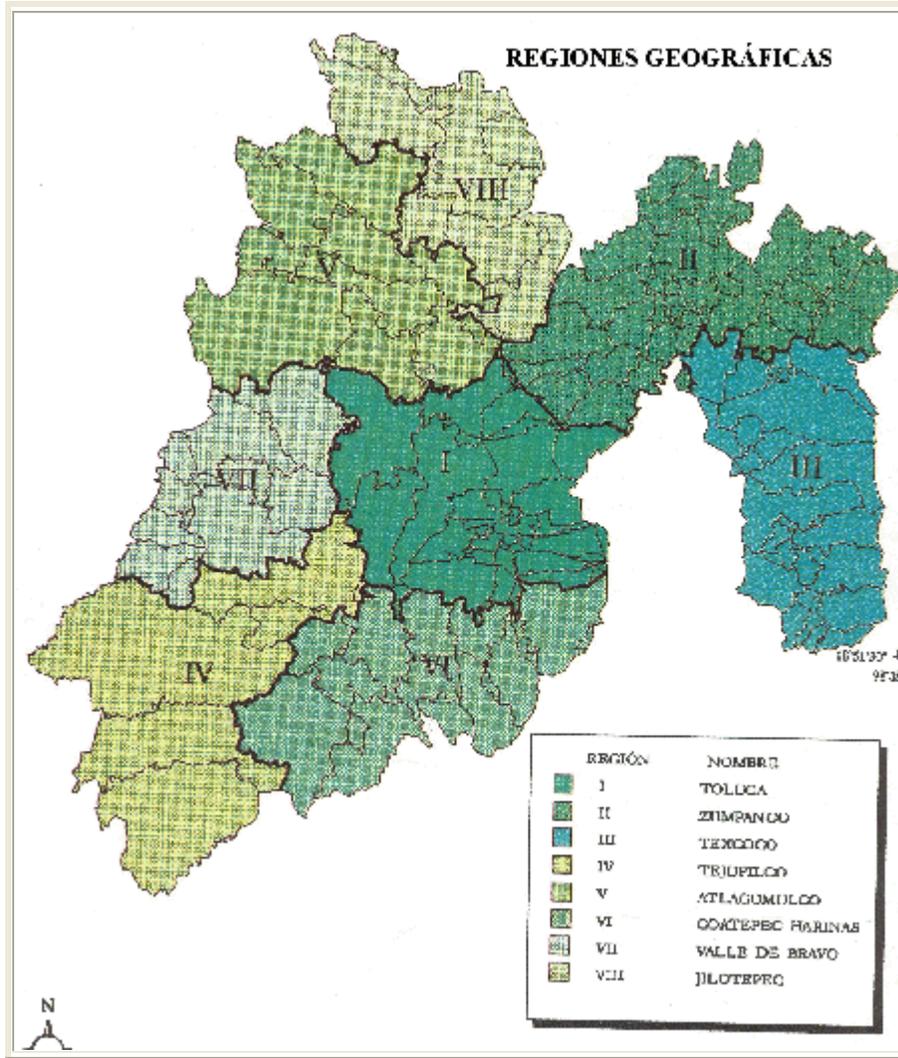
- PAÍSES MEGADIVERSOS

A nivel Estatal es importante señalar que el Estado de México por su ubicación Geográfica cuenta con una diversidad biológica privilegiada, es decir, en este Estado podemos encontrar una gran cantidad de especies de flora y fauna.

El Estado de México posee una alta diversidad biológica, a pesar de su pequeño territorio, que equivale alrededor del 1% del territorio nacional. Esto se debe a su peculiar ubicación geográfica, topografía, relieve accidentado, historia geológica, variedad de climas y ecosistemas, que le confieren una enorme complejidad ambiental. Asentado en el centro del país, el Estado es precisamente la frontera entre dos grandes regiones biogeográficas denominadas Neártica y Neotropical. Asimismo, forma parte del origen de tres grandes regiones hidrológicas (RH) de enorme importancia para el país: la RH 18 del Río Balsas, la RH 12 del Río Lerma y la RH 26 del Río Pánuco.²³

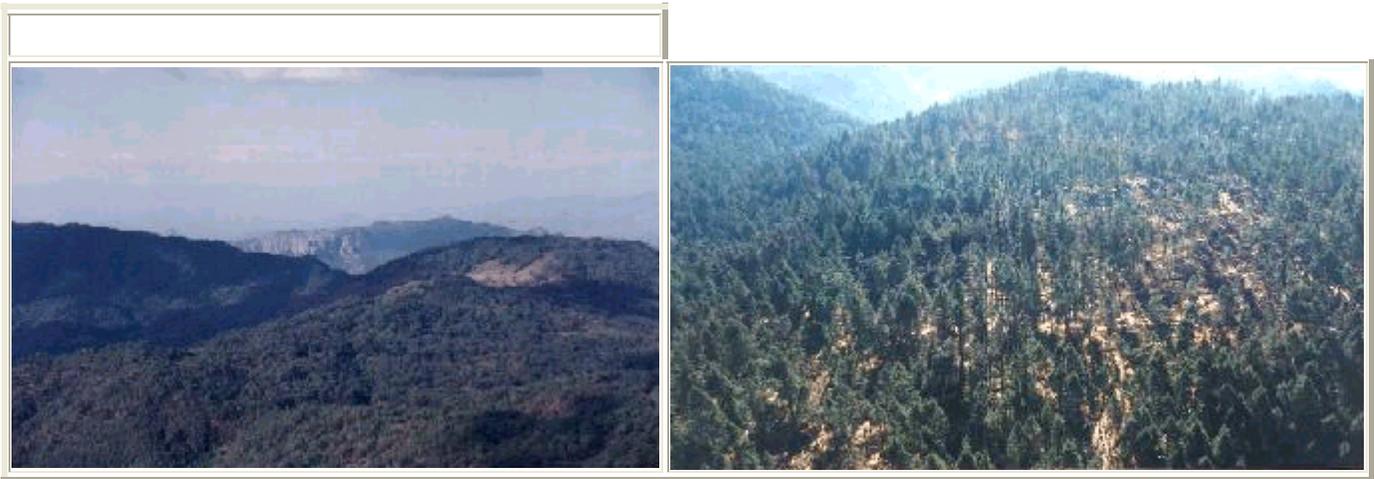


²³ www.edomex.gob.mx



TIPOS DE BIODIVERSIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO.

- CORDILLERA NEOVOLCANICA



Es el gran complejo montañoso que divide a las dos grandes regiones biogeográficas (Neártica y Neotropical), cada una de las cuales tiene una flora y fauna características. Las comunidades vegetales templadas, áridas y tropicales albergan a más de 2 500 especies de plantas (10% del total nacional); 117 de mamíferos (26%); 300 de aves (28%); 87 de reptiles (13%); 45 de anfibios (15%); 18 de peces de agua dulce (4%) e innumerables invertebrados.²⁴

²⁴ *idem.*

- REGION NEARTICA



La región Neártica ocupa la mayor parte de Norteamérica y su fauna y flora son de afinidades templadas. La mayor extensión del territorio del estado se encuentra en esta región, por lo que sus componentes biológicos son eminentemente de clima templado.

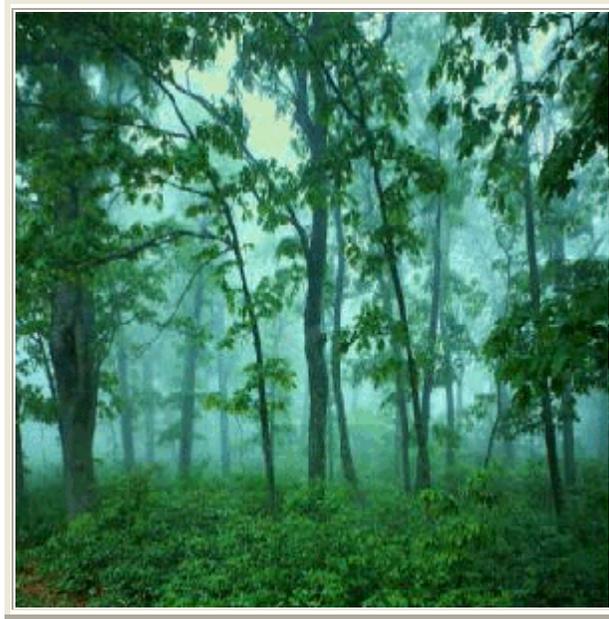
La región Neotropical abarca desde el sur de México hasta Sudamérica y sus especies son de naturaleza tropical. En el estado sólo la tierra caliente de la cuenca del Balsas se asienta en esta región biogeográfica.

- VEGETACIÓN:

La vegetación del Estado de México se divide en matorrales áridos (xerófilos), bosques templados, bosques de encino, bosques de oyamel, bosques mesófilos de montaña, vegetación de humedales (acuática y subacuática) y la selva baja caducifolia. Los matorrales áridos xerófilos son comunidades de clima templado seco y prosperan en las planicies, lomeríos y serranías del norte, noreste y noroeste, en sitios como Acambay, Otumba, Axapusco, Huehuetoca, Zumpango, Teotihuacán, Sierra de Guadalupe y Cerro Gordo, desde altitudes de 2,400 a 3,100 msnm, en suelos poco desarrollados, pedregosos o tepetatosos. La escasez de agua, los fuertes vientos, el frío intenso de las noches y la severa insolación durante el día, son algunas de las condiciones climáticas donde prosperan los matorrales. Son comunidades diversas en las que predominan los arbustos y presentan árboles dispersos. Hay una gran variedad de cactus, como los nopales, que son las plantas dominantes, En algunos lugares pastos, arbustos, diferentes formas de magueyes y encinos enanos son las plantas dominantes.



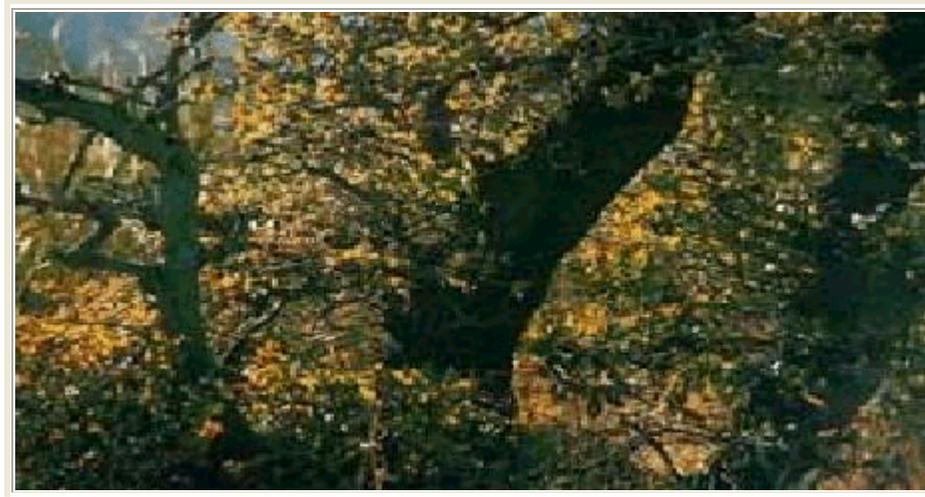
- LOS BOSQUES TEMPLADOS



Los bosques templados, ubicados en altitudes de 2,350 a 4,000 msnm, son comunidades principalmente compuestas por diferentes especies de pinos. En algunas regiones se mezclan con táscates o juníferos. Los bosques templados forman una red que se extiende hacia todos los confines del Estado, penetrando incluso hasta las zonas áridas y tropicales. "Tan densos y extendidos eran antaño estos bosques que a principios de la colonia una ardilla podría haberse desplazado del extremo norte al sur y del este hacia el oeste del Estado sin pisar tierra. Tal era su magnitud... y a pesar de que, desafiando al tiempo, todavía prevalece en el horizonte la silueta de los árboles coronando las montañas, enormes extensiones de bosques han caído abatidas por el hombre."²⁵

²⁵ *idem.*

- LOS BOSQUES DE ENCINO



Los bosques de encino prosperan entre 1,500 y 3,000 msnm, en laderas abiertas y escarpadas, ocupando suelos que varían desde rocosos hasta profundos. Extendiendo sus dominios, los encinares penetran a lo largo de las cañadas hacia las zonas templadas, áridas y tropicales.

"En noches de luna llena, los encinos envueltos por la niebla, con sus ramas cargadas de plantas y con su colgante heno, que parece cubrirlos de harapos, semejan viejos guardianes del bosque que en silencio observan el paso del tiempo recordando épocas mejores. Grandes extensiones de estos bosques, cuyo único pecado fue prosperar en tierras aptas para el cultivo y el ganado, han desaparecido bajo la mano insaciable del hombre."

- EL BOSQUE DE OYAMEL



El bosque de oyamel tiene una distribución más restringida. Los únicos bosques extensos de este tipo en el Estado forman un cinturón muy denso en las proximidades de la Marquesa, la Sierra de las Cruces y en Zempoala. Son bosques muy húmedos, ubicados en cañadas o laderas entre los 2,800 y 3,400 metros de altitud. La especie dominante es el oyamel, también llamado abeto, (*Abies religiosa*), árbol majestuosos que llega a alcanzar 30 metros de altura, de figura cónica, tronco recto y hojas angostas en forma de cortas agujas.

- LOS BOSQUES MESÓFILOS DE MONTAÑA



En algunas cañadas y laderas abruptas, muy protegidas y húmedas, se desarrollan los bosques mesófilos de montaña. Su distribución es sumamente limitada en el estado; se les encuentra entre los 1,900 y 2,500 metros de altitud, en las laderas del Popocatepetl, así como en los municipios de Sultepec, Temascaltepec y Valle de Bravo. A diferencia de otros bosques en los que una o unas pocas especies son numéricamente dominantes, en el bosque mesófilo, son varias las especies de hoja ancha y plana las que comparten el dominio. "Abundantes hierbas y arbustos componen su sotobosque, e innumerables orquídeas, líquenes, helechos y bromelias tapizan ramas y troncos."

- LOS HUMEDALES



Los humedales, que comprenden a ríos, lagos y ciénegas, son actualmente poco abundantes en el territorio estatal.

"En épocas pasadas enormes extensiones de los valles estuvieron cubiertas de ciénegas, que eran el hábitat de cientos de miles de patos y otras aves acuáticas migratorias, ajolotes, ranas, peces y muchos tipos de invertebrados como acociles."

Actualmente, las Ciénegas del Lerma son los humedales naturales más extensos del Estado.

- LAS SELVAS BAJAS CADUCIFOLIAS



Las *selvas* bajas caducifolias reciben este nombre porque sus árboles no alcanzan alturas de más de 20 metros y las plantas pierden las hojas en la época de sequía, lo que les da una apariencia triste y desoladora. "En la época de lluvias, vuelve a cobrar vida y se cubre de follaje obedeciendo ritmos milenarios."

- MAMÍFEROS



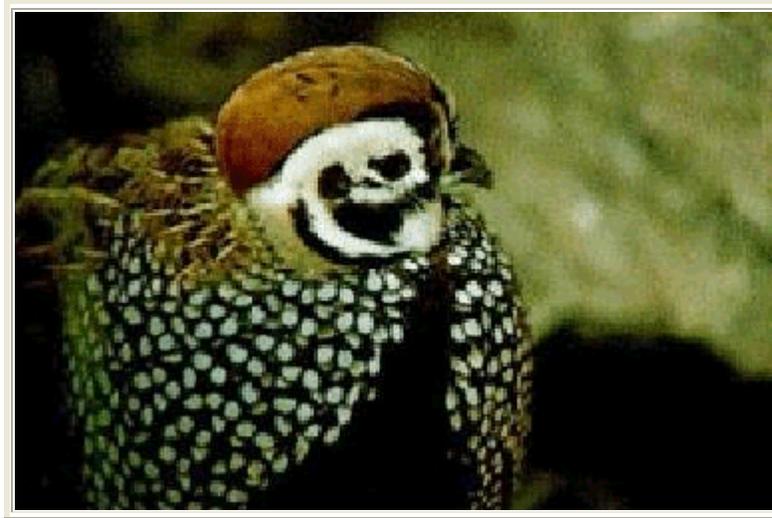
En el Estado de México se han registrado a 117 especies de mamíferos silvestres, que representan a 8 órdenes (62% del total nacional), 18 familias (49%) y 72 géneros (44%). A pesar de la reducida superficie territorial del estado, estas especies constituyen el 26% del total de especies reportadas en el país. Diez especies (9%) que incluyen a cinco murciélagos, dos roedores, el coatí, el margay y el pecarí han sido recientemente registrados en la entidad. A pesar de su gran desarrollo económico, el conocimiento de los mamíferos sólo ha recibido una atención adecuada en las últimas dos décadas.

- ESPECIES ENDÉMICAS



A pesar de que no existe ninguna especie exclusiva del Estado de México, en su territorio se encuentran alrededor de 27 especies que son endémicas del país y que representan el 6% del endemismo nacional. Estas especies incluyen al conejo de los volcanes (*Romerolagus diazi*) y a varias tuzas (*Cratogeomys merriami*, *Cratogeomys tylorhinus*) y ratones (*Neotomodon alstoni*, *Reithrodontomys chrysopsis* y *Peromyscus aztecus*), que son endémicas de los bosques templados del Eje Neovolcánico. En el estado se encuentra la segunda región en importancia de géneros endémicos de México después de las tierras bajas y montañas de Jalisco y Colima. De los 11 géneros endémicos del país, en el Estado de México habitan el 55%, que incluyen a musarañas (*Megasorex*), al teporingo (*Romerolagus*) y varios ratones (*Netomodon*, *Nelsonia*, *Hodomys* y *Osgoodomys*).

- AVES



En el Estado de México existen alrededor de 300 especies de aves diferentes, que habitan principalmente en las selvas bajas y en los bosques mesófilos de montaña. El Estado recibe una importante cantidad de aves migratorias que se resguardan durante el invierno en los diferentes humedales de la entidad, especialmente las Ciénegas del Río Lerma y las del Valle de México.

- LA FAUNA HERPETOLÓGICA



La fauna herpetológica, es decir los reptiles y anfibios del Estado de México es variada y diversa. Se han registrado 79 especies de reptiles, que representan el 11% de todas las especies de este grupo en el país e incluyen a tortugas, lagartijas, iguanas, culebras y serpientes. Asimismo, existen 45 especies de anfibios que representan el 15% del total nacional de esta clase e incluyen ajolotes, salamandras, ranas y sapos. Un porcentaje muy alto de estos reptiles y anfibios (65%) son endémicos del país. Es importante mencionar que 10 especies, un escorpión, (*Heloderma horridum*), varias víboras de cascabel (*Crotalus spp*) y una coralillo (*Micrurus spp*) son de alta importancia para la salud pública, ya que son venenosas.

- CUERPOS DE AGUA



A pesar de contar con pocos cuerpos de agua importantes, el Estado de México mantiene 18 especies de peces dulceacuícolas. La distribución de estas especies abarca las cuencas de los ríos Balsas, Lerma - Santiago y Pánuco. Todas estas especies son endémicas del país y por lo menos siete, como el pescado blanco (*Chirostoma riojai*), son exclusivas de la entidad. Adicionalmente, el Estado de México ocupa el primer lugar a escala nacional en volumen de pesca continental, debido al adecuado aprovechamiento que los productores hacen de la acuacultura, impulsada en los diferentes manantiales y piscifactorías.

- ESPECIES DE INVERTEBRADOS



El Estado de México cuenta con una enorme variedad de especies de invertebrados, algunos de los cuales sirven de alimento, como el marranito, moscos, ahuahutle, caracoles y chapulines. El territorio estatal es el refugio invernal de la Mariposa Monarca (*Danaus plexippus*) llamada localmente papalota de monte, que representa la unión de los países de Norteamérica.²⁶

²⁶ *idem.*

* Fotografías tomadas de la galería de fotografías del portal de Internet www.edomex.gob.mx.

PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD:

Uno de los problemas globales más serios de la humanidad es la pérdida de la biodiversidad. Año con año, miles, tal vez cientos de miles de especies de plantas y animales desaparecen de la faz de la Tierra, como consecuencia de actividades antropogénicas. La destrucción del hábitat y la explotación irracional se encuentran entre los factores más severos de la extinción de especies. En México el problema de la extinción es muy grave. Por lo menos 52 especies de vertebrados, que incluyen al oso gris, al lobo, a la foca monje y al cóndor de California, se han extinguido en los últimos 150 años.

El binomio destrucción del hábitat - sobreexplotación ha sido la causa fundamental de la desaparición de las especies. Ahora, nadie podrá disfrutar del espectáculo de observar estas especies en la naturaleza y del beneficio que nos brindaban.

FUTURO DE LA BIODIVERSIDAD:

Desgraciadamente, el futuro de la fauna, la flora y las comunidades naturales en el Estado de México es incierto. El sonido penetrante de hachas y motosierras rompe la serenidad de los bosques y selvas del Estado. Uno a uno, día y noche, miles de árboles son derribados clandestinamente cada año, y los bosques y selvas se van contrayendo, perdiendo la batalla por la supervivencia. El avance de las fronteras agrícola, urbana, y ganadera amenaza la integridad de las áreas boscosas remanentes, y el fuego, las plagas y enfermedades, la erosión y la contaminación degradan sus recursos naturales. Campos erosionados sembrados de cárcavas y tocones son sórdidos vestigios de los esplendorosos bosques y selvas que alegraban la geografía estatal. Desde el siglo XVIII se ha perdido más de la mitad de las áreas boscosas del Estado por lo que se presume que antes de la primera mitad de este siglo el Estado de México se encontrara en una muy fuerte crisis ambiental si no se toman las medidas necesarias para evitar la total devastación.

2.6 RECURSOS NATURALES.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3° fracción XXIX, define a los recursos naturales como el elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

Normalmente la naturaleza tiende a estar siempre en equilibrio; puede ocurrir por razones naturales, un desequilibrio momentáneo, debido por ejemplo, al incendio natural de un bosque, alguna plaga o alguna otra circunstancia que cause desequilibrio, pero la naturaleza por sí misma se recupera pronto y se establece nuevamente el equilibrio.

Cuando el hombre interviene en la naturaleza para hacer uso de los recursos que le ofrece, frecuentemente provoca un desequilibrio, en ella, que puede ir desde aquel que se puede comparar con el que se produce de manera natural, hasta aquel que gradualmente llega a otros niveles que ponen en peligro su propia existencia.

Los recursos naturales se divide en recursos naturales renovables y los recursos naturales no renovables.

Los recursos naturales son los elementos y fuerzas de la naturaleza que el hombre puede utilizar y aprovechar.

Estos recursos naturales representan, además, fuentes de riqueza para la explotación económica. Por ejemplo, los minerales, el suelo, los animales y las plantas constituyen recursos naturales que el hombre puede utilizar directamente como fuentes para esta explotación. De igual forma, los combustibles, el viento y el agua pueden ser utilizados como recursos naturales para la producción de energía. Pero la mejor utilización de un recurso natural depende del conocimiento que el hombre tenga al respecto, y de las leyes que rigen la conservación de aquel.

La conservación del medio ambiente debe considerarse como un sistema de medidas sociales, socioeconómicas y técnico-productivas dirigidas a la utilización racional de los recursos naturales, la conservación de los complejos naturales típicos, escasos o en vías de extinción, así como la defensa del medio ante la contaminación y la degradación.

Las comunidades primitivas no ejercieron un gran impacto sobre los recursos naturales que explotaban, pero cuando se formaron las primeras concentraciones de población, el medio ambiente empezó a sufrir los primeros daños de consideración.

En la época feudal aumentó el número de áreas de cultivo, se incrementó la explotación de los bosques, y se desarrollaron la ganadería, la pesca y otras actividades humanas. No obstante, la revolución industrial y el surgimiento del capitalismo fueron los factores que más drásticamente incidieron en el deterioro del medio ambiente, al acelerar los procesos de contaminación del suelo por el auge del desarrollo de la industria, la explotación

desmedida de los recursos naturales y el crecimiento demográfico. De ahí que el hombre tenga que aplicar medidas urgentes para proteger los recursos naturales y garantizar, al mismo tiempo, la propia supervivencia.

Los recursos naturales son de dos tipos: **renovables** y **no renovables**. La diferencia entre unos y otros está determinada por la posibilidad que tienen los renovables de ser usados una y otra vez, siempre que el hombre cuide de la regeneración.

Las plantas, los animales, el agua, el suelo, entre otros, constituyen recursos renovables siempre que exista una verdadera preocupación por explotarlos en forma tal que se permita su regeneración natural o inducida por el hombre.

Sin embargo, los minerales y el petróleo constituyen recursos no renovables porque se necesitó de complejos procesos que demoraron miles de años para que se formaran. Esto implica que al ser utilizados, no puedan ser regenerados.

Todo esto nos hace pensar en el cuidado que debe tener el hombre al explotar los recursos que le brinda la naturaleza.

EL AGUA

El agua, al mismo tiempo que constituye el líquido más abundante en la Tierra, representa el recurso natural más importante y la base de toda forma de vida.

No es usual encontrar el agua pura en forma natural, aunque en el laboratorio puede llegar a obtenerse o separarse en sus elementos constituyentes, que son el hidrógeno (H) y el oxígeno (O). Cada molécula de agua está formada por un átomo de oxígeno y dos de hidrógeno, unidos fuertemente en la forma H-O-H.

En nuestro planeta las aguas ocupan una alta proporción en relación con las tierras emergidas, y se presentan en diferentes formas:

- **mares y océanos**, que contienen una alta concentración de sales y que llegan a cubrir un 71% de la superficie terrestre;
- **aguas superficiales**, que comprenden ríos, lagunas y lagos;
- **aguas del subsuelo**, también llamadas *aguas subterráneas*, por fluir por debajo de la superficie terrestre.

Desde los mares, ríos, lagos, e incluso desde los seres vivos, se evapora agua constantemente hacia la atmósfera, hasta que llega un momento en que esa agua se precipita de nuevo hacia el suelo. De esta agua que cae, una parte se evapora, otra se escurre por la superficie del terreno hasta los ríos, lagos, lagunas y océanos, y el resto se infiltra en las capas de la tierra, y fluye también



subterráneamente hacia ríos, lagos y océanos. Esta agua subterránea es la que utilizan los vegetales, los cuales la devuelven después de nuevo a la atmósfera.²⁷

Como observamos, al volver el agua a la atmósfera se completa un ciclo, que se denomina ciclo hidrológico o de agua.

De esta manera la naturaleza garantiza que el agua no se pierda y pueda volver siempre a ser utilizada por los seres vivos.

La vida en la Tierra ha dependido siempre del agua. Las investigaciones han revelado que la vida se originó en el agua, y que los grupos zoológicos que han evolucionado hacia una existencia terrestre, siguen manteniendo dentro de ellos su propio medio acuático, encerrado, y protegido contra la evaporación excesiva.

El agua constituye más del 80% del cuerpo de la mayoría de los organismos, e interviene en la mayor parte de los procesos metabólicos que se realizan en los seres vivos. Desempeña de forma especial un importante papel en la fotosíntesis de las plantas y, además, sirve de hábitat a una gran parte de los organismos.

Dada la importancia del agua para la vida de todos los seres vivos, y debido al aumento de las necesidades de ella por el continuo desarrollo de la humanidad, el hombre está en la obligación de proteger este recurso y evitar toda influencia nociva sobre las fuentes del preciado líquido.

Es una práctica acostumbrada el ubicar industrias y asentamientos humanos a la orilla de las corrientes de agua, para utilizar dicho líquido y, al mismo tiempo, verter los residuos del proceso industrial y de la actividad humana. Esto trae como consecuencia la contaminación de las fuentes de agua y, por consiguiente, la pérdida de grandes volúmenes de este recurso.

Actualmente, muchos países que se preocupan por la conservación, prohíben esta práctica y exigen el tratamiento de los residuos hasta llevarlos a medidas admisibles para la salud humana.

Es un deber de todos cuidar nuestros recursos hidrológicos, así como crear la conciencia de que el agua es uno de los recursos más preciados de la naturaleza, por el papel que desempeña en la vida de todos los seres vivos.

LA ATMÓSFERA

La atmósfera es una capa gaseosa que rodea el globo terráqueo. Es transparente e impalpable, y no resulta fácil señalar exactamente su espesor, ya que no posee una

²⁷ Texto y fotografía portal de Internet www.edomex.gob.mx

superficie superior definida que la limite, sino que se va haciendo menos densa a medida que aumenta la altura, hasta ser imperceptible.

La atmósfera está formada por varias capas concéntricas:

- las capas bajas, que no mantienen una altura constante, y a las que se denomina ***troposfera*** y ***estratosfera***;
- las capas altas, a las que se da el nombre de ***ionosfera*** y ***exosfera***.

Los gases atmosféricos forman la mezcla que conocemos por ***aire***. En las partes más inferiores de la troposfera, el aire está compuesto principalmente por nitrógeno y oxígeno, aunque también existen pequeñas cantidades de argón, dióxido de carbono, neón, helio, ozono y otros gases. También hay cantidades variables de polvo procedentes de la Tierra, y vapor de agua.

El oxígeno forma aproximadamente el 21% de la atmósfera, y es el gas más importante desde el punto de vista biológico. Es utilizado por los seres vivos en la respiración, mediante la cual obtienen la energía necesaria para todas las funciones vitales; también interviene en la absorción de las radiaciones ultravioleta del Sol que, de llegar a la Tierra en toda su magnitud, destruirían la vida animal y vegetal. La atmósfera es también la fuente principal de suministro de oxígeno al agua, y entre ambas se establece un intercambio gaseoso continuo.

Este proceso de intercambio de oxígeno en la biosfera recibe el nombre de ***ciclo del oxígeno*** y en él intervienen las plantas, como fuentes suministradoras de oxígeno a la atmósfera, y los seres vivos, incluyendo las propias plantas, como utilizadores de este gas.

No hay dudas de que la atmósfera constituye un recurso natural indispensable para la vida, y se clasifica como un recurso renovable. Sin embargo, su capacidad de renovación es limitada, ya que depende de la actividad fotosintética de las plantas, por la cual se devuelve el oxígeno a la atmósfera. Por esta razón, es lógico pensar que de resultar dañadas las plantas, por la contaminación del aire o por otras acciones de la actividad humana, es posible que se presente una reducción del contenido de oxígeno en la atmósfera, con consecuencias catastróficas para todos los seres vivos que lo utilizan.

El hombre, en su incesante avance científico-técnico, debe tomar las medidas adecuadas para que su propio desarrollo no haga a nuestra atmósfera víctima de la contaminación. Solamente con una política planificada y consecuente es posible reducir tan terrible mal, y evitar a las futuras generaciones las peligrosas consecuencias que este puede implicar.

El humo procedente de las industrias o de la combustión que se lleva a cabo en otros lugares, así como el polvo, son agentes contaminantes de la atmósfera, los cuales enrarecen el aire y afectan la salud del hombre y de los seres vivos en general.

Como puede verse, la contaminación del aire afecta varios factores del ambiente:

- Las plantas pueden ser dañadas por los agentes contaminantes, especialmente el dióxido de azufre (SO₂), el cual blanquea las hojas y afecta las cosechas.
- Existen evidencias de que la contaminación del aire está asociada con enfermedades de tipo respiratorio, incluyendo bronquitis crónica, asma bronquial, etc.
- El aire contaminado corroe los metales, las telas se debilitan y se destiñen, el cuero se hace más débil y más brillante, la pintura se decolora, las piezas de mármol y otras piedras se ennegrecen y se hacen más frágiles.

Otra forma de contaminación del aire son los olores en general, pues aún cuando sean agradables inicialmente, pueden convertirse en molestos e inconvenientes, ocasionando al hombre malestar y dolores de cabeza.

Dentro de las principales fuentes de producción de olores, aparte de la actividad industrial y el tráfico automotor, se encuentran:

- las aguas albañales y los desechos,
- los corrales de animales,
- las quemas de residuos industriales, domésticos, etc.,
- la descomposición de basuras por acumulación de residuos.

Todas las formas de contaminación del aire son producto de fuentes muy variadas que pueden ser estacionarias o móviles:

Estacionarias	industrias
	construcción, demolición
	quemas
Móviles	transporte

La contaminación influye directamente sobre la salud del hombre y en el deterioro de sus recursos naturales, por lo que deben aplicarse las medidas necesarias para disminuir los efectos.

EL SUELO

Uno de los principales recursos que brinda la naturaleza al hombre es el suelo, ya que en él crecen y se desarrollan las plantas, tanto las silvestres como las que se cultivan para servir de alimento al hombre y los animales.

La formación de los suelos depende de un largo y complejo proceso de descomposición de las rocas, en el cual intervienen factores físicos, químicos y biológicos. La interacción de

estos, como factores ecológicos, provoca la desintegración de los minerales que, unidos a los restos de animales y plantas en forma de materia orgánica, originan el suelo.

Los seres vivos intervienen en la destrucción de la roca madre y, además de los agentes climáticos, toman parte en la mezcla de sustancias del suelo, en su distribución horizontal, y añaden a éste materia orgánica. Las sustancias de desecho de animales y vegetales, así como los propios cuerpos de estos al morir, son las únicas fuentes de materia orgánica del suelo, la cual proporciona a éste algunos componentes esenciales, lo modifica de diferentes modos, y hace posible el crecimiento de fauna y flora variadas, que de otra manera no podrían existir.

Además, la materia orgánica incorporada al suelo almacena mayor cantidad de energía, obtenida del Sol por la fotosíntesis, que la materia inorgánica a partir de la cual se sintetizó. Por consiguiente, los seres vivos contribuyen a la formación del suelo aportando no solo materiales, sino también energía, tanto potencial como cinética.

La presencia de distintos tipos de minerales, las variaciones climáticas, la altura sobre el nivel del mar, la latitud geográfica y otros factores, determinan una gran variabilidad de los suelos, la cual se manifiesta en las características físicas y químicas de estos.

Otros fenómenos que se presentan en los suelos son el exceso de acidez y salinidad, los cuales imposibilitan la utilización óptima de los suelos.

Para evitar la degradación de los suelos es necesario:

- Restituirles, por medio de la fertilización, los nutrientes que van siendo extraídos por las plantas o que son arrastrados por las aguas.
- Evitar las talas y los desmontes desmedidos, así como las quemas, fundamentalmente en las laderas.
- Preparar los surcos, en zonas de alta pendiente, en forma perpendicular a estas, de manera que el agua, al correr, no arrastre el suelo.
- Proporcionar al suelo la cobertura vegetal necesaria para evitar la erosión.
- Evitar la contaminación que provoca el uso indiscriminado de productos químicos en la actividad agrícola.

LA FLORA Y LA FAUNA

La flora y la fauna representan los componentes vivos o *bióticos* de la naturaleza, los cuales, unidos a los componentes no vivos o *abióticos*, como el suelo, el agua, el aire, etc., conforman el medio natural.

Entre la flora y la fauna existe una dependencia muy estrecha, basada en leyes naturales que rigen la estructura y funciones de las asociaciones de seres vivos.

Las relaciones de alimentación, o *relaciones tróficas*, determinan las llamadas *cadena alimentarias*, en las cuales los animales *herbívoros* (los que se alimentan de plantas y otros organismos vegetales) constituyen el alimento básico de otros grupos de animales que, a su vez, servirán de alimento a otros.

Esto trae como consecuencia que la disminución en número o la desaparición de uno de estos eslabones de la cadena, por causas naturales o por la influencia del hombre, ponga en peligro todo el sistema, al romperse el equilibrio que caracteriza las relaciones entre el medio biótico y abiótico de la naturaleza.

Por esta razón, el hombre debe estudiar las relaciones y las leyes que determinan este equilibrio, y convertirse en su máximo protector, ya que, en sentido general, todas las afectaciones que sufre el medio natural repercuten de uno u otro modo sobre él.

La flora y la fauna representan recursos naturales renovables, de gran importancia para el hombre. De la flora proviene una gran parte de los alimentos y medicamentos, así como la materia prima para la industria textil, maderera y otras.

A través del tiempo, el hombre, en su lucha por dominar la naturaleza, aprendió a usar las plantas y los animales para subsistir; de ellos obtenía alimentos, vestidos y fuego para calentarse. Pero, a medida que las comunidades fueron creciendo, fueron aumentando de igual modo las necesidades de alimentos y, por consiguiente, la utilización de la flora y la fauna se incrementó hasta niveles muy por encima de las capacidades de regeneración de la naturaleza.

Por este motivo, desaparecieron grandes mamíferos, que fueron exterminados por el hombre. Tal es el caso de los mamuts y de otras especies de animales.

Actualmente, el desarrollo de la sociedad atenta de igual forma contra las especies de animales y vegetales, en aquellos países sometidos a la explotación desmedida de los recursos naturales.

El desarrollo de la agricultura hace que se incrementen las áreas de cultivo, en detrimento de las áreas naturales, lo cual hace que desaparezca también un gran número de especies de plantas. La fauna, que encuentra en estas áreas naturales su *hábitat*, es decir, el lugar donde vive y se desarrolla una especie animal o vegetal, se ve cada vez más amenazada al tener que buscar otras áreas donde satisfacer las necesidades vitales.

El desarrollo de la industria, que con sus desechos contamina el medio, afecta de igual forma el medio natural y, por consiguiente, a los sistemas vivientes que en él habitan.

2.7 ECOSISTEMA.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3° fracción XIII, define al Ecosistema como la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente en un espacio y tiempo determinados. El artículo 2.5 fracción XX del Código para la biodiversidad del Estado de México dice que el ecosistema es la unidad natural funcional básica de interacción dinámica de componentes de los organismos vivos, no vivos y su medio que interactúan formando un sistema estable que se desarrolla en función de los factores físicos de un mismo ambiente.

La diversidad de los ecosistemas es más difícil de medir que la de las especies o la diversidad genética, porque las "fronteras" de las comunidades--asociaciones de especies--y de los ecosistemas no están bien definidas. No obstante, en la medida en que se utilice un conjunto de criterios coherente para definir las comunidades y los ecosistemas, podrá medirse su número y distribución. Hasta ahora, esos métodos se han aplicado principalmente a nivel nacional y subnacional, pero se han elaborado algunas clasificaciones globales groseras.

Además de la diversidad de los ecosistemas, pueden ser importantes muchas otras expresiones de la biodiversidad. Entre ellas figuran la abundancia relativa de especies, la estructura de edades de las poblaciones, la estructura de las comunidades en una región, la variación de la composición y la estructura de las comunidades a lo largo del tiempo y hasta procesos ecológicos tales como la depredación, el parasitismo y el mutualismo. En forma más general, para alcanzar metas específicas de manejo o de políticas suele ser importante examinar no sólo la diversidad de composición--genes, especies y ecosistemas--sino también la diversidad de la estructura y las funciones de los ecosistemas. La diversidad de los ecosistemas es más difícil de medir que la de las especies o la diversidad genética, porque las "fronteras" de las comunidades--asociaciones de especies--y de los ecosistemas no están bien definidas. No obstante, en la medida en que se utilice un conjunto de criterios coherente para definir las comunidades y los ecosistemas, podrá medirse su número y distribución. Hasta ahora, esos métodos se han aplicado principalmente a nivel nacional y subnacional, pero se han elaborado algunas clasificaciones globales groseras.

Además de la diversidad de los ecosistemas, pueden ser importantes muchas otras expresiones de la biodiversidad. Entre ellas figuran la abundancia relativa de especies, la estructura de edades de las poblaciones, la estructura de las comunidades en una región, la variación de la composición y la estructura de las comunidades a lo largo del tiempo y hasta procesos ecológicos tales como la depredación, el parasitismo y el mutualismo. En forma más general, para alcanzar metas específicas de manejo o de políticas suele ser importante examinar no sólo la diversidad de composición genes, especies y ecosistemas, sino también la diversidad de la estructura y las funciones de los ecosistemas.

2.8 CONTAMINACIÓN.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 3° fracción XII, define a la Contaminación como la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico. El Código para la biodiversidad en el Estado de México define a la contaminación como la presencia en el medio ambiente de uno o más elementos y cualquier combinación de ellos que cause alteración o modificación al ambiente o al equilibrio ecológico; dice también que un contaminante es: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier otro elemento de la naturaleza donde se altere o modifique su composición y condición natural; así mismo dice que la contaminación puede ser también visual que es la alteración de las cualidades de la imagen de un paisaje natural o urbano causada por cualquier elemento funcional o simbólico que tenga carácter comercial, propagandístico o de servicio y la contaminación lumínica es la causada por anuncios espectaculares, unipolares o electrónicos.

La contaminación es la presencia de sustancias nocivas y molestas en el aire, el agua y los suelos, depositadas allí por la actividad humana, en tal cantidad y calidad, que pueden interferir la salud y el bienestar del hombre, los animales y las plantas, o impedir el pleno disfrute de la vida.

Las formas de contaminación y sus fuentes pueden ser muy variadas; puede estar compuesta de sustancias sólidas, líquidas y gaseosas. Además, hay otras formas de contaminación que deben tomarse en cuenta, tales como el ruido, el calor y los olores.

Entre las fuentes de contaminación más notables, podemos citar las siguientes:

- Emanaciones industriales, en forma de humo o polvo, las cuales son lanzadas a la atmósfera y contaminan el aire.
- Aguas residuales de origen industrial, que constituyen la principal fuente de contaminación de las aguas.
- Aguas albañales procedentes de la actividad humana.
- Productos químicos procedentes de la actividad agropecuaria, los cuales son arrastrados por las aguas; entre ellos, plaguicidas, fertilizantes, desechos de animales, etc.
- Residuos sólidos provenientes de la industria y de las actividades domésticas.
- Emanaciones gaseosas producidas por el transporte automotor.
- Dispersión de hidrocarburos en las vías fluviales y marítimas, causadas por la transportación a través de estas vías.²⁸

²⁸ www.edomex.gob.mx

FUENTES CONTAMINACIÓN.

El ruido. Con el desarrollo de la civilización industrial y urbana, el ruido, que se define como un *sonido inarticulado y confuso más o menos fuerte*, ha tomado gran importancia. Está incluido dentro de los elementos contaminantes que influyen desfavorablemente en el medio ambiente y, en algunos casos, resulta nocivo para la salud del hombre.

El ruido es un elemento común en zonas donde existen altas concentraciones de población, las cuales generan un denso tráfico automotor; también en terminales aéreas y de ferrocarriles, en zonas de alta industrialización, en conglomeraciones, etc.

Las afectaciones causadas al hombre por el ruido excesivo pueden ser de orden fisiológico o psicofisiológico, e inciden cada día más, sobre todo en los obreros industriales. Entre los efectos fisiológicos producidos por el ruido se encuentran la fatiga auditiva y los traumatismos acústicos, entre otros.

Otros efectos producidos a largo plazo pueden ser la alteración del ritmo cardíaco y de la tensión arterial, y hasta trastornos de orden psíquico.

Los niveles de ruido se miden en unidades llamadas **decibeles (dB)**, y en algunos países se han dictado regulaciones para establecer límites permisibles al respecto.

La intensidad de los ruidos fluctúa en una escala entre 0 y 160 decibeles; el nivel perjudicial para el oído humano se encuentra alrededor de los 90 decibeles.

A continuación brindamos el equivalente en dB de algunos ruidos comunes que se encuentran sobre el límite perjudicial para el oído humano:

<i>Fuentes de ruido</i>	<i>Decibeles</i>
Fábrica ruidosa	100
Sonido considerado normal en una fiesta con música	110
Podadora motorizada	110
Motocicletas	120
Calle con mucho tráfico	130
Martillo neumático	130
Avión <i>jet</i> al despegar a 25 metros de altura	140
Cornetas de aire	150
Ruido captado por el oído al ser disparado un rifle de alto calibre	160

Estos ejemplos nos pueden dar una idea de cómo ruidos que oímos diariamente alcanzan niveles por encima del umbral permisible para el oído humano. Es por esta razón

que debemos evitar los ruidos innecesarios y el hablar en voz alta, pues el conjunto de todos estos ruidos va afectando a largo plazo nuestros sistemas auditivo y nervioso.

El Calor. El calor producido por hornos mal ubicados, por la actividad industrial, el transporte, las quemadas forestales y, en general, todo proceso de combustión, ocasiona problemas ambientales debido al incremento de la temperatura.

Es de notar que la temperatura en las ciudades es 3 ó 4° C superior a la del campo. Este fenómeno, conocido con el nombre de "*isla de calor*", es provocado principalmente por el dióxido de carbono producido en las combustiones citadas anteriormente, el cual se acumula en las capas inferiores de la atmósfera, más cercanas a la superficie del suelo. Estas capas reciben la radiación solar reflejada por las edificaciones, calles, etc., y la devuelven de nuevo a la tierra; este fenómeno se repite varias veces.

Una de las formas de mitigar el calor en las ciudades es la ubicación de árboles en las avenidas, y la creación de áreas verdes, las cuales, además, tienden a disminuir el nivel de ruido en las ciudades.

Como hemos podido ver, los fenómenos de la contaminación son tan variados como sus efectos sobre la salud y el bienestar del hombre, lo cual debe tenerse en cuenta al planificar el desarrollo de la sociedad.

La diversidad de los ecosistemas es más difícil de medir que la de las especies o la diversidad genética, porque las "fronteras" de las comunidades--asociaciones de especies--y de los ecosistemas no están bien definidas. No obstante, en la medida en que se utilice un conjunto de criterios coherente para definir las comunidades y los ecosistemas, podrá medirse su número y distribución. Hasta ahora, esos métodos se han aplicado principalmente a nivel nacional y subnacional, pero se han elaborado algunas clasificaciones globales groseras.

Además de la diversidad de los ecosistemas, pueden ser importantes muchas otras expresiones de la biodiversidad. Entre ellas figuran la abundancia relativa de especies, la estructura de edades de las poblaciones, la estructura de las comunidades en una región, la variación de la composición y la estructura de las comunidades a lo largo del tiempo y hasta procesos ecológicos tales como la depredación, el parasitismo y el mutualismo. En forma más general, para alcanzar metas específicas de manejo o de políticas suele ser importante examinar no sólo la diversidad de composición--genes, especies y ecosistemas--sino también la diversidad de la estructura y las funciones de los ecosistemas.

2.9 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contempla artículo 3º fracción II, que las áreas naturales protegidas son las zonas de territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la ley en comento. El Código para la Biodiversidad del Estado de México define a las áreas naturales protegidas como las zonas del territorio del Estado de México respecto de las cuales ejerza su jurisdicción y en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana y que requieran ser restaurados o preservados para salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres, lograr el aprovechamiento racional de los elementos y recursos naturales mejorando la calidad del ambiente en los centros de población y sus alrededores, quedando sujetas a cualquiera de los regímenes de protección previstos el código en comento.

El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

- 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; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;
- III. Asegurar el aprovechamiento sustentable 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, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;
- VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas 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, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Tipos y Características de las Áreas Naturales Protegidas
Se consideran áreas naturales protegidas:

I. Reservas de la biosfera;

II. Parques nacionales;

III. Monumentos naturales;

IV. Áreas de protección de recursos naturales;

V. Áreas de protección de flora y fauna;

VI. Santuarios;

VII.- Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

VIII. Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

PÉRDIDA DE LA VEGETACIÓN NATURAL:

La pérdida de la vegetación natural tiene como consecuencia directa la desaparición de muchas de las especies animales. Las guacamayas verdes, los lobos, los pelícanos blancos, los osos, las cotorras serranas y los berrendos son algunas de las especies que han dejado para siempre el territorio del Estado de México. Muchas especies se encuentran en peligro de extinción. Para algunas de ellas, sólo es cuestión de tiempo; para otras, la incertidumbre cubre su horizonte, y sólo el paso del tiempo será testigo de su suerte. Por desgracia "cuando una especie muere, un mundo termina" (William Beebe), llevándose consigo una fracción de nuestra herencia biológica, acumulada a lo largo de millones de años de evolución y empobreciendo el entorno que ha cobijado el hombre en su jornada por la Tierra.

ESFUERZO POR PROTEGER LA RIQUEZA NATURAL:

En un esfuerzo por proteger la riqueza natural del Estado de México, incluyendo el paisaje, el relieve, las peñas, los bosques, las rocas, la fauna y la flora, se ha establecido un Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas que comprende parques nacionales, estatales y municipales, así como reservas de la biosfera y reservas naturales. Este sistema protege primordialmente los bosques templados, por lo que deberá complementarse en el futuro con

otros ecosistemas como selvas, matorrales y humedales. En el Estado existen diez parques nacionales como el Nevado de Toluca, Parque Iztaccíhuatl - Popocatepetl, Lagunas de Zempoala y Bosencheve.

Además de estos parques, otras 40 áreas están dedicadas a la conservación de la naturaleza. Por ejemplo la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca protege varios de los sitios de hibernación de estas mariposas migratorias. La propuesta de Reserva de las Ciénegas de Lerma protegerá las últimas 3000 hectáreas de humedales en la zona de nacimiento del Río Lerma. Una serie de parques estatales, entre los que se encuentran los de las sierras de Tepetzotlán, Patiachique, Guadalupe, Nahuatlaca-Matlazinca y Nanchititla proporcionan protección a otras áreas, incluyendo algunos matorrales áridos y un reducto de selva baja en Nanchititla.

RESERVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

RESERVA ESPECIAL DE LA BIOSFERA MARIPOSA MONARCA:

Se ubica en el extremo oeste del Estado, en el límite con Michoacán. Actualmente protege más de 56,000 ha. de las cuales alrededor de 16,000 se encuentran en territorio mexicano. La vegetación natural es el bosque templado de coníferas, donde predomina el oyamel (*Abies religiosa*) y varias especies de pinos (ej. *Pinus pseudostrobus* y *P. montezumae*). Estos bosques han sido el refugio de la mariposa monarca o papalota de monte (*Danaeus plexipus*) desde la última glaciación, hace más de 10,000 años. Estas mariposas realizan una migración anual de más de 2,000 kilómetros, desde Canadá y Estados Unidos.

RESERVA DE NANCHITITLA:

Es un parque estatal situado al sur del Estado de México y cuenta con una gran riqueza biológica de la entidad; tiene una superficie decretada de 67,410 ha. (10 de diciembre de 1977). La tenencia de la tierra es de tipo estatal, ejidal, comunal y particular. Posee un clima semicálido con temperaturas de 20 a 22°C. En sus partes altas predomina la vegetación de bosques de pino, oyamel, en las partes intermedias se entremezclan con encino y madroño; a menor altitud, aparece la comunidad de transición o ecotono de bosque, hasta llegar a la selva baja caducifolia en las partes bajas y cañadas.

En cuanto a fauna, se encuentran tlacuaches, murciélagos, armadillos, conejos, ardillas, tuzas, coyotes, zorras, mapaches, comadrijas, calandrias, gorriones, palomas, codornices de Moctezuma, golondrinas, carpinteros, pericos, colibríes, zopilotes, halcones cola roja, gavilanes, cernícalos, lechuzas, búhos, culebras, víboras de cascabel, sapos, ranas, salamandras. Ofrece servicios de cabañas, museo y criadero de fauna silvestre, entre otros. El área de San Sebastián Luvianos se localiza dentro del Sierra de Nanchititla.

PARQUE NACIONAL NEVADO DE TOLUCA:

La superficie original decretada del Nevado de Toluca de 51,000 ha. (25 de enero de 1936), se redujo posteriormente a 46,784 ha. La tenencia de la tierra es ejidal, comunal, particular y federal. Es un parque con un clima templado, con temperaturas de 4 - 12° C. La vegetación dominante son los bosques de pino, bosque de pino-encino, bosque de oyamel, zacatonal y pastizal. Cuenta con dos lagunas en el cráter, El Sol y La Luna, y presenta una de las distribuciones de pinos a mayor altitud del mundo. La fauna es de afinidades templadas y está representada por coyote, lince, conejo teporingo, tlacuache, tejón, zorra, comadrejo, aves rapaces, cuervos, codornices Moctezuma, gorriones, pájaros, víboras de cascabel, barisias, salamandras, sapos, y ranas.

El parque es accesible desde Toluca por carretera pavimentada. Ofrece servicios de hospedaje en dos albergues manejados por ejidatarios, área de asadores y veredas para caminar en el bosque. La infraestructura es rústica. Existe un camino de terracería que da acceso vehicular hasta el cráter, característica poco común en sitios de esta naturaleza.

CIÉNEGAS DE LERMA:

Se ha propuesto como Área de Protección de Flora y Fauna. La superficie total propuesta para decreto es de 3,023 ha. de acuerdo al Diario Oficial de la Federación (20 septiembre del 2000). Estos humedales son ecosistemas muy importantes, con comunidades muy compactas de plantas acuáticas de la familia Typhaceae (tifas), Ciperácea (escobilla) y Juncácea (tules) que se utilizan en la elaboración de artesanías. Cuenta con una gran diversidad de aves, reptiles y anfibios, peces e insectos. Por ejemplo, se tienen registros de 114 aves, de las cuales alrededor de 30 migratorias, que pasan el invierno en estos humedales, provenientes de Canadá y Estados Unidos. Muchas de las aves tienen un alto valor económico, debido a que 18 son especies cinegéticas y 23 son canoras y de ornato. El humedal es un sitio excelente para el cultivo de peces comestibles como charales, pescado blanco y salmiche, ajolotes y ranas.

El acceso a la ciénega es por la carretera México - Toluca. Hay tres lagunas principales que se pueden visitar a través de Atarasquillo, San Pedro Tultepec y Almoloya del Río. Es posible contratar guías para paseos en lanchas. A través de organizaciones locales se está iniciando el aprovechamiento turístico del área y el desarrollo de unidades de manejo de fauna y flora silvestre (UMAs).

LAGUNAS DE ZEMPOALA:

Este parque es uno de los más conocidos del centro de México. Tiene una superficie decretada de 4,790 ha (27 de noviembre de 1936), de las que 3,995 ha corresponden al Estado de México y el resto a Morelos. La propiedad de la tierra es de tipo ejidal, comunal y federal. El clima es templado sub-húmedo con temperaturas de 12 a 15° C. Posee importantes bosques de pino - encino, oyamel y pastizales amacollados. La fauna es templada, con especies como los venados cola blanca, lince, conejos, zorrillos, zorras gris,

tlalcoyotes, comadreja, tlacuaches, águilas, cernícalos, azulejos, gallinas de monte, codornices, gorriones, búhos, lechuzas, ranas, sapos y salamandras. También existen especies introducidas, tales como la trucha y carpa.

El acceso al parque es por la carretera pavimentada México - Cuernavaca y la de Santiago Tianguistenco-Zempoala. Ofrece servicios a los paseantes como miradores, albergue, área de campamentos, práctica de pesca deportiva, servicios de restaurante, sanitarios, estacionamiento, paseos a caballo, vigilancia y asesoría turística.

PARQUE NACIONAL IZTACCIHUATL - POPOCATEPETL:

Este parque tiene un significado muy relevante por su carácter mitológico, histórico y geológico. La tenencia de la tierra es ejidal, comunal, particular y federal. Tiene una superficie de 25,679 ha. de las que 10,272 ha. corresponden al Estado de México, de acuerdo al decreto del 11 de febrero de 1948. Su clima es templado - frío con temperatura de 12 a 18° C. Presenta dos de las dos mayores elevaciones de México: el volcán Popocatepetl (5,452 msnm) y el volcán Iztaccíhuatl (5,285 msnm). Su vegetación predominante son los bosques de pino, pino - encino, y encino, y los zacatonales. Su fauna es muy diversa, e incluye especies como los teporingos, conejos, tlalcoyotes, zorrillos, ardillas, búhos, lechuzas, petirrojos, halcones, águilas, zopilotes, cernícalos y salamandras.

El acceso al parque es a través de una carretera pavimentada, que llega hasta más de 3,000 msnm en el Albergue de Tlamacas. Cuenta además con restaurantes, cenadores y área de campamento. Hay hoteles en el poblado de Amecameca.

ACCIONES DE PROTECCIÓN:

Sin embargo, la protección de algunas áreas no es remedio suficiente para conservar la enorme riqueza biológica del estado. En la lucha por el sustento, estas reservas se ven asediadas constantemente, por lo que es necesario encontrar distintas opciones para la explotación adicional y sustentable de los recursos, que al mismo tiempo que proporcionen bienestar al hombre, aseguren su existencia. Este enorme reto representa la única forma de poder heredar a las generaciones futuras un mundo lleno de vida y de las manifestaciones biológicas que han permitido la evolución cultural del ser humano.

LISTA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL ESTADO DE MÉXICO

NOMBRE

PARQUE MUNICIPAL

1. Tecula
2. Lagunas de Chignahuapan
3. Tlalnepantla
4. Calvario de Metepec
5. Las Sequoias

PARQUE ESTATAL

6. Sierra Morelos
7. Lic. Isidro Fabela (Cerro Jocotitlán)
8. Sierra de Guadalupe
9. José María Velasco
10. Sierra de Tepetzotlán
11. Sierra de Patlachique
12. Cerro Gordo
13. Chapa de Mota
14. Oso Bueno
15. El Ocotal
16. Nahuatlaca Matlazinca
17. Sierra de Nanchititla
18. Llano de Canalejas (Presa del Llano)
19. Atizapán Valle Escondido Los Ciervos
20. Metropolitano de Naucalpan
21. Otomí - Mexica (Centro Ceremonial Otomí)
22. Hermenegildo Galeana
23. Isla de las Aves
24. Tenancingo - Malinalco -Zumpahuacán
25. Tollocan Calimaya (Zoológico de Zacango)
26. Naucalli - Estado de México
27. Cerro Cuautenco
28. San José La Pila
29. Sierra Hermosa
30. San José Chalco

PARQUES NACIONALES

31. Iztaccíhuatl - Popocatepetl
32. Nevado de Toluca
33. Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla La Marquesa
34. Laguna de Zempoala
35. Zoquiapan y Anexas

36. Molino de Flores
37. Los Remedios
38. Sacromonte
39. Bosencheve
40. Santo Desierto del Carmen

RESERVA ECOLÓGICA

41. Monte Alto
42. Cerro Colorado
43. Rancho Tiacaque
44. Cimas de Montañas. Lomeríos y Cerros del Estado
45. Malpaís de Santo Tomás de los Plátanos
46. Río Grande San Pedro
47. Barranca Río la Pastora, Río la Loma, R San Joaquín (Huixquilucan)
48. Espíritu Santo
49. Barranca El Huizachal, Arroyo Santa Cruz y Arroyo la Zanja (Naucalpan)
50. Barranca de Tecamachalco (Naucalpan)
51. Barranca México 68
52. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca
53. Sistema Tetzcotzinco
54. Lago Gerardo Cruickshank García
55. Estación Experimental San Cayetano
56. Centro Ceremonial Mazahua
57. Salto Chihuahua
58. Parque del Pueblo (Zoológico de Neza)
59. Grutas de la Estrella
60. Parque del Sol
61. El Contador
62. Tlatucapa
63. Matlazincas (El Calvario, Toluca)
64. Cerro El Faro Los Monos

2.10 SUSTANCIAS PELIGROSAS.

También conocidas como material peligroso, son los elementos, compuestos, residuos o mezclas de los que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no da una definición propia de sustancias peligrosas, sin embargo maneja que residuo peligroso son todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente. Entendiendo por residuo cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó y cuyo propietario o poseedor desecha. Se encuentra en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso contenido en recipientes o depósitos y que puede ser susceptible de ser valorizado y requiriendo sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en las leyes y los ordenamientos que correspondan; tenemos también a los residuos sólidos que son los que posean suficiente consistencia para no fluir por sí mismos, así como todos los deshidratados y polvos generados en los sistemas de tratamiento y beneficio, en operación de desazolve y en procesos industriales o perforaciones; y los residuos sólidos urbanos o de manejo especial son los generados en las casas habitación que resultan de la eliminación de los materiales que se utilizan en actividades domésticas, los productos que se consumen, envases, embalajes y empaques, además los que provienen de cualquiera otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública con características domiciliarias y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos siempre que no sean considerados por otros ordenamientos jurídicos como residuos de otra índole.

Dentro de la jurisdicción del Estado, la Secretaría, mediante acuerdo publicado en la Gaceta del Gobierno, establece la clasificación de las actividades que debe considerarse riesgosas para la biodiversidad, el equilibrio ecológico o al ambiente en virtud de las características de los materiales que se generen o manejen en establecimientos industriales, comerciales o de servicios tomando en cuenta los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

Cuando se realizan actividades riesgosas, los programas para la prevención en caso de accidentes, deben sujetarse a la aprobación de la Secretaría y de la autoridad de protección civil.

El artículo 2.187 del Código para la Biodiversidad del Estado de México establece que para la determinación de los usos del suelo en los planes de desarrollo urbano, la Secretaría promoverá la especificación de las áreas en las que se permitirá el establecimiento de industrias o servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en el ambiente, para lo cual serán consideradas:

I. Las condiciones geológicas y meteorológicas de las zonas, de manera que se facilite la rápida dispersión de contaminantes;

II. Su proximidad a centros de población previendo las tendencias de expansión o de creación de nuevos asentamientos;

III. Los impactos ambientales que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate sobre los centros de población, los elementos, recursos naturales y la biodiversidad en su conjunto;

IV. La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

V. La infraestructura existente y la necesaria para la atención de emergencias ambientales;
y

VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

Para reglamentar esta materia el Estado de México cuenta con la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos así como el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

2.11 POLÍTICA AMBIENTAL.

El Código para la Biodiversidad en el Estado de México en su artículo 2.5 fracción XLIV define a la Política ambiental como el conjunto de principios y conceptos que dirijan y orienten las acciones públicas hacia los diferentes sectores de la sociedad para alcanzar los fines de protección al ambiente y aprovechamiento sostenible de los elementos y recursos naturales, conciliando los intereses públicos y sociales en una relación de autoridad y obediencia que el Estado impone en nombre de las exigencias del conjunto de conceptos y principios.

Para la formulación y conducción de la política ambiental y aplicación de los instrumentos previstos en el código en comento en relación a la preservación de la biodiversidad, restauración del equilibrio ecológico, sus hábitats y protección ambiental del Estado, se hará considerando e insertando en ella los siguientes principios:

I. Los ecosistemas y sus hábitats son patrimonio común de la sociedad, su equilibrio depende en que se aseguren las posibilidades productivas y la calidad de vida, acorde con las posibilidades del desarrollo sostenible del Estado, consecuentemente, la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad y recursos asociados del Estado de México prevalecerán sobre cualquier otro tipo de uso y destino que se pretenda asignar;

II. Los ecosistemas, elementos, recursos naturales y bienes ambientales deberán ser aprovechados de forma eficiente, de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida compatible con su equilibrio e integridad, sin ponerlos en riesgo; por lo que las autoridades y la sociedad, deben asumir en corresponsabilidad la protección del ambiente, así como la conservación, restauración y manejo de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo del Estado de México, con el fin de proteger la salud humana y elevar el nivel de vida de su población;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad, de la preservación, conservación, recuperación, rehabilitación, remediación y restauración del equilibrio ecológico, protegiendo a la biodiversidad en su conjunto y fomentando el desarrollo sostenible;

IV. La responsabilidad respecto del equilibrio ecológico dentro del territorio del Estado, comprende tanto las condiciones presentes, como las que determinen la calidad de vida de las futuras generaciones;

V. Se debe considerar a la prevención, como el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos, el daño a la biodiversidad y el deterioro ambiental;

VI. La prevención de las causas que generen desequilibrios ecológicos, será posible mediante acciones que permitan su identificación y la internalización de costos;

VII. El aprovechamiento y uso de los elementos naturales y recursos naturales renovables, deberá realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad, variabilidad y sostenibilidad;

VIII. Los elementos y recursos naturales no renovables, serán utilizados de manera que no se ponga en riesgo su existencia suficiente reduciendo la realización de aquellas actividades que impliquen peligro de agotamiento de los mismos y la generación de efectos ecológicos y ambientes adversos;

IX. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ambientales para fortalecer las relaciones entre la sociedad y la naturaleza;

X. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado y a los Ayuntamientos para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social se considerarán los criterios de preservación y restauración propios del ordenamiento ecológico del territorio del Estado;

XI. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, está obligado a internalizar en sus costos de producción o actividad la variable ambiental para prevenir, reducir, restaurar o reparar los daños que cause asumir los costos, reparación de daños y perjuicios, que dicha afectación implique, de igual manera se deberá apoyar e incentivar a quien proteja a la biodiversidad, al ambiente y aproveche de manera sostenible los ecosistemas, sus hábitats, los elementos y recursos naturales;

XII. La colaboración entre las dependencias de la administración pública estatal y municipal, concertación con la sociedad en su conjunto, constituyen el elemento indispensable para la eficacia de las acciones de protección ambiental;

XIII. Se considera a las personas, grupos, comunidades sociales y organizaciones como sujetos de la concertación de acciones ecológicas con el fin de vincular a éstas con la naturaleza;

XIV. Toda persona dentro del territorio del Estado tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano, equilibrado, adecuado para su desarrollo y bienestar. Las autoridades en los términos de ésta y otras leyes, aplicarán las medidas necesarias en el ámbito de sus atribuciones para preservar, garantizar el ejercicio y la protección de este derecho;

XV. Toda persona tiene derecho a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sostenible de los elementos, recursos naturales, a la salvaguarda y uso de la biodiversidad en su conjunto, de acuerdo con las condiciones y límites establecidos en el presente Libro y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

XVI. La adecuada preservación, restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, al desarrollo sostenible, se establecerán a través de políticas sociales y económicas encaminadas a la internalización de costos ambientales, a combatir la pobreza,

a la falta de oportunidades educativas y de trabajo buscando la participación social en la toma de decisiones ambientales;

XVII. En materia de protección a la biodiversidad, sus asociados para el desarrollo sostenible promoverán y fomentarán la participación igualitaria de mujeres y hombres;

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

XIX. Es interés del Estado que las actividades que se llevan a cabo dentro de su territorio y en aquéllas zonas de su jurisdicción no afecten el equilibrio ecológico estatal, federal o de Entidades Federativas vecinas;

XX. Las autoridades estatales competentes en igualdad de circunstancias que las de los Estados vecinos, promoverán la preservación, conservación, remediación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales; y

XXI. La responsabilidad por daño y deterioro a la biodiversidad es imputable, a quien lo ocasione, estará además obligado a la reparación del daño en el código para la Biodiversidad en el Estado de México, y demás disposiciones aplicables. Esta última parte será abordada más adelante.

El Ejecutivo Estatal es quien instituye la política ambiental mediante el Programa Estatal de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, en éste se deben establecer los objetivos, metas y lineamientos estratégicos generales y particulares.

A nivel estatal es el Programa Estatal de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, el que debe de tomar en consideración los elementos que aporte el diagnóstico ambiental de la Entidad; los criterios ambientales y el ordenamiento ecológico del territorio estatal, tomando en cuenta la opinión y participación corresponsable de los sectores público, social y privado.

Son instrumentos de política ambiental:

I. Los programas en la materia;

II. La regulación ambiental de los asentamientos humanos;

III. Las normas técnicas estatales;

IV. La evaluación del impacto ambiental;

V. Los instrumentos económicos;

VI. La autorregulación y auditorías ambientales; y

VII. La educación, cultura e investigación ambiental.

Es la Secretaría del Medio Ambiente quien elabora, actualiza y gestiona el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal y la guía para que los Ayuntamientos elaboren los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal; sujetándose a las disposiciones de la legislación en materia de planeación y a la Ley General y los Ayuntamientos expiden su Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal, que a diferencia de los antes mencionados, son de carácter obligatorio para los particulares; congruentes con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Estatal, y su actualización y elaboración se regirán bajo la guía metodológica que expida la Secretaría.

LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ESTADO

La Secretaría del Medio Ambiente y los Ayuntamientos deben aplicar los principios, medidas y fines de su política ambiental, los cuales deben ser acordes con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, esto a través de Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal los cuales tienen por objeto:

I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate describiendo sus atributos físicos, biodiversos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

II. Regular fuera de los centros de población los usos del suelo, con el propósito de proteger la biodiversidad y sus elementos, preservar, conservar, rehabilitar, recuperar, remediar, restaurar y aprovechar de manera sostenible los elementos y recursos naturales y bienes ambientales respectivos fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y

III. Establecer los criterios de regulación ambiental para la internalización de costos ambientales en actividades productivas que sean sujetos de autorización, así como la protección, preservación, conservación, remediación, rehabilitación, recuperación, restauración y aprovechamiento sostenible de los elementos y recursos naturales dentro de los centros de población a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Para la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal se observarán las siguientes bases y procedimientos:

I. Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal deberán ser congruentes con los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional, Estatal y Regional;

II. Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo de conformidad con su competencia;

III. La Secretaría y las demás autoridades estatales y municipales competentes compatibilizarán el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Las previsiones correspondientes se incorporarán en los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal, en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables debiendo contemplar los mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades involucradas en la formulación y ejecución de los mismos;

IV. Cuando un Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal incluya un área natural protegida competencia de la Federación o del Estado el Programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por las autoridades federales competentes, la Secretaría y los Ayuntamientos según corresponda;

V. Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal consideraran la regulación de los usos de suelo, conforme a las disposiciones legales de desarrollo urbano; incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades con la participación de las asambleas correspondientes expresando las motivaciones que lo justifiquen;

VI. Serán considerados los cambios de vocación territorial, de densidad y uso de suelo en predios ubicados fuera del límite de crecimiento de los centros de población municipal emitidos por las autoridades en materia de desarrollo urbano;

VII. Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal y sus correspondientes decretos aprobatorios serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad con los respectivos planos y demás documentos anexos y en los sistemas municipales de información ambiental; y

VIII. Los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio Municipal serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Estatal Ambiental a través del Sistema Estatal de Información Pública Ambiental.

El Código para la Biodiversidad en el Estado de México regula la Política Estatal de la vida silvestre y su hábitat, en los siguientes términos:

Artículo 5.5. El objetivo de la política estatal en materia de vida silvestre y su hábitat es su preservación, mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sostenible de modo que sincrónicamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del Estado.

En la formulación y conducción de la política estatal de la vida silvestre se observarán por parte de las autoridades competentes los principios establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y dichas autoridades deberán prever:

I. La conservación de la diversidad genética, así como la protección, remediación, rehabilitación, restauración y manejo integral de los hábitats naturales como factores primordiales para la preservación y recuperación de las especies silvestres;

II. Las medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones que propician la evolución, viabilidad y continuidad de los ecosistemas, biomas, hábitats y poblaciones en sus entornos naturales. En ningún caso la falta de certeza científica se podrá argumentar como justificación para postergar el acogimiento de medidas eficaces y eficientes para la conservación, preservación, recuperación y manejo integral de la vida silvestre y su hábitat;

III. La aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional disponibles como base para el desarrollo de las actividades relacionadas con la conservación y el aprovechamiento sostenible de la vida silvestre;

IV. Los ingresos que el Estado perciba por concepto del otorgamiento de autorizaciones, certificaciones, registros y demás actos administrativos en materia de vida silvestre conforme lo determinen los ordenamientos aplicables se destinarán a la realización de acciones de reintroducción de especies, programas de reproducción y cualquier acción benéfica para la vida silvestre y en la preservación, conservación, recuperación, remediación, rehabilitación y restauración de la biodiversidad en las áreas que constituyen el hábitat de las especies de flora y fauna silvestres;

V. La difusión y promoción de la información sobre la importancia de la conservación de la vida silvestre y su hábitat y sobre las técnicas para su manejo correcto, así como el fomento de la investigación para conocer su valor ambiental, cultural y económico como bien estratégico para el Estado;

VI. La participación e inclusión de los propietarios y legítimos poseedores de los predios en donde se distribuya la vida silvestre y de las personas que comparten su hábitat en la conservación, la restauración y los beneficios derivados del aprovechamiento sostenible;

VII. Los estímulos que permitan orientar los procesos de aprovechamiento de la vida silvestre y su hábitat dirigidos a actividades productivas más rentables, con el objeto de que éstas generen mayores recursos para la conservación de bienes y servicios ambientales y para la generación de empleos;

VIII. Los procesos para la valoración de la información disponible sobre la biología de la especie y el estado de su hábitat para la consideración de las opiniones de los involucrados y de las características particulares de cada caso en la aplicación de medidas eficaces para el control y erradicación de ejemplares y poblaciones perjudiciales y nocivas incluyendo a

los ferales, así como la utilización de los medios adecuados para no afectar a otros ejemplares, poblaciones, especies y a su hábitat;

IX. El mejoramiento de la calidad de vida de los ejemplares de fauna silvestre en cautiverio utilizando las técnicas y conocimientos biológicos y etológicos de cada especie; y

X. Los criterios para que las sanciones no solo cumplan una función represiva sino que se traduzcan en acciones que contribuyan y estimulen el tránsito hacia el desarrollo sostenible, así como la priorización de los esfuerzos de inspección a los sitios en donde se presten servicios de captura, comercialización, transformación, tratamiento y preparación de ejemplares, partes y derivados de especies de la vida silvestre y aquellos en que se realicen actividades de transporte.

CAPITULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EN MATERIA AMBIENTAL

EN EL ESTADO DE MÉXICO.

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Procesal es el conjunto de normas que ordenan el proceso; regula la competencia del órgano público que actúa en él, la capacidad de las partes, y establece los requisitos, forma y eficacia de los actos procesales, los efectos de la cosa juzgada y las condiciones para la ejecución de la sentencia, fija, en una palabra, normas para el desenvolvimiento del proceso, lo que equivale a decir normas para la realización del fin de justicia efectiva y ello le da el carácter de Derecho Público.²⁹

Características del Derecho procesal.

- a) Forma parte del derecho público pues reglamenta la actividad de un órgano del Estado y tiene por finalidad un interés público.
- b) La mayor parte de sus normas son de carácter instrumental y no sustancial.
- c) Sus normas forman parte del derecho público por lo que son absolutas y no de carácter dispositivo.
- d) Este derecho esta íntimamente relacionado con los artículos Constitucionales 13, 14, 16, 17, 20 y 21 que aporta los principios rectores del procedimiento.

²⁹ Payares, Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Ed. Porrúa, 18ª ed., México, 1988, pág. 245. Citado por Gutiérrez Nájera, Raquel, “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL”, Ed. Porrúa, México, 1998, Pág. 260-261.

- e) La finalidad de este derecho de dirimir los conflictos de interés surgidos previos al juicio incluyendo los conflictos procesales.
- f) Este derecho es formalista ya que establece las bases del procedimiento.

En la mayoría de los casos el acto administrativo, debe sujetarse a un procedimiento determinado, por lo que es necesario diferenciar entre proceso y procedimiento, el primero según Miguel Acosta Romero, 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 establecida, mediante una sentencia; y el segundo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, procedimiento previo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas,³⁰ y de oficio o a petición de parte.

Así pues tenemos que la diferencia radica en que en el proceso hay unidad y se busca la solución de un conflicto, mientras que en el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.

Por lo que tenemos que el procedimiento administrativo es según el catedrático Gabino Fraga es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman, respectivamente el proceso legislativo y el proceso judicial.

Por su parte el Doctor en Derecho Gabino E. Castre Jon define al procedimiento administrativo como el conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene como objeto producir un acto administrativo, dice que el procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

- a. Que los actos que conforman el mismo deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo. En este caso de habla de un procedimiento previo.

³⁰ El doctrinario Miguel Acosta Romero, señala que algunos actos administrativos requieren procedimiento previo, verbigracia, para determinar su conveniencia; y en el caso de que no se cumpliera voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución forzosa, sin embargo hay actos que no necesariamente requieren un procedimiento de ejecución, es decir no hay coacción del Estado para su ejecución.

Por lo que hace al procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la administración, en su ámbito de gestión meramente administrativa entre sus órganos, sin inferir entre los particulares y podrá ser previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior ejecución, que puede ser también externo e interno. Y por lo que hace al procedimiento externo es aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado. Y en relación al procedimiento de oficio es el que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones y a petición de parte es aquel que requiere sea iniciado por un particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución del mismo.

- b. La ejecución voluntaria o forzosa según el caso, ya sea internas o externas.

El Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, en su artículo 1º fracción II, define al procedimiento administrativo como la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública y estatal o municipal, con la finalidad de producir y en su caso, ejecutar un acto administrativo.

Los principios del procedimiento y proceso administrativo son según el Código en comento, legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

Por su parte los autores Delgadillo y Lucero establecen que los principios se dividen en dos vertientes la primera en sustanciales, los cuales son de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, a través de los cuales se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad, y que se encuentran conformados por los principios de legalidad, defensa, economía y publicidad.

Y en segundo lugar los formales, mismos que son de jerarquía, normativa, secundaria, legal o reglamentaria, constituyendo pautas esenciales que sirven al cumplimiento de los principios sustanciales, y se componen por los principios de formalidad, eficacia, celeridad, buena fe e in dubio pro actione.

Para estos mismos autores, el procedimiento administrativo consiste en la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

El principio de *legalidad* consiste en que la Administración Pública solo pueda hacer lo que le autorice un ordenamiento jurídico.

El principio de *defensa* consiste en constituye como lo dice a la doctrina un principio general del derecho, estableciendo que nadie puede ser condenado sin ser oído.

El principio de *economía*, que se entiende en dos sentidos, el primero de carácter procedimental, es decir que solicita que las autoridades administrativas obtengan sus decisiones en el menor tiempo posible; y el segundo destinado a la gratuidad del proceso.

El principio de *publicidad*, implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y que a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del administrado, contemplado por el artículo 14 constitucional.

Principio de *oficiosidad*, consistente en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

El principio de *informalidad* a favor del administrado, consistente en evitar los formulismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

El principio de *eficacia*, refiere la obtención de mejores efectos en la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo las reglas de simplicidad técnica y rapidez.

El principio de *celeridad*, obliga a la autoridad a suprimir trámites innecesarios, que la función administrativa se lleve a cabo a la brevedad posible.

El principio de *buena fe*, consiste en que tanto la administración pública y los administrados, no deben utilizar artimañas sea por acción u omisión, que lleven al engaño o error.

El principio de *in dubio pro actione*, que la actuación de los órganos administrativos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de la acción del administrado y por ello no se deben rechazar sus escritos por cuestiones meramente formales.

También se encuentran enunciados otros principios como lo son, los de competencia, imparcialidad, silencio administrativo, legitimación y el de fijación de términos y notificaciones.

1.2 FUNDAMENTO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Como se menciona anteriormente el Derecho procesal tiene como característica fundamental que esta íntimamente relacionado con los artículos Constitucionales 13, 14, 16, 17, 20 y 21 que aporta los principios rectores del procedimiento.

En relación al procedimiento y al proceso, las bases constitucionales que regulan la actividad jurisdiccional, la Organización de Tribunales y de los instrumentos procesales que asumen en su contenido la defensa y la efectividad de los derechos fundamentales del hombre, se encuentran consagrados básicamente en los artículos 14, 16 y 21 constitucionales.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

En el artículo 14 constitucional se encuentran consagradas las garantías de seguridad jurídica, como lo son la *irretroactividad* de la Ley, esto es, una ley es retroactiva cuando modifica o restringe la consecuencia jurídica de los hechos realizados durante la vigencia de la anterior; la de *audiencia*, es el derecho que se otorga a toda persona para que previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos o posesiones se le dé oportunidad de defenderse; de *legalidad en materia penal y civil*, en materia penal se refiere al principio de que tanto la pena como el delito deben estar previamente establecidos en la ley, también alude a la prohibición de aplicar la ley por analogía y mayoría de razón, y en el ámbito civil, la falta de ley aplicable al caso se resuelve aplicando los principios generales de derecho.

Por lo que hace al artículo 16 constitucional, la doctrina asume dos divisiones, la primera la garantía de legalidad y la segunda la garantía abocada a los actos de autoridad ordenes judiciales de aprehensión y de cateo, la orden ministerial y la de cateo.

En su primera parte el artículo constitucional en cuestión establece las condiciones del acto de autoridad o de molestia, lo cuales se deben derivar de un mandamiento escrito, de una autoridad competente, que debe estar fundado y motivado.

Este precepto refiere los actos de molestia que pueden atentar contra la libertad como lo es la orden de aprehensión, abarcando las particularidades que pueden presentarse en el caso concreto, como la flagrancia y casos urgentes.

También regula la orden de cateo y las visitas domiciliarias, actos que deben ser expedidos por escrito y por orden judicial y abarca los requisitos que éstos deben contener; regula en este sentido y también las visitas domiciliaria.

En relación al artículo 22 constitucional la doctrina alude los principios que rige este precepto:

- a) la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.
- b) La persecución de los delitos son del Ministerio Público y la Policía Judicial, y
- c) La aplicación de sanciones por infracciones a reglamentos gubernamentales y de policía corresponde a la Autoridad administrativa, sanciones que serán mencionadas y analizadas en los capítulos posteriores.

Y el artículo 22 constitucional que es la regla general de la prohibición de penas.

“Quedan prohibidas la penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, los tormentos de cualquier especie, la multa excesiva, confiscación de bienes y cualquier pena inusitada o trascendental”.

Además de los preceptos constitucionales los procesos administrativos cuentan con una sin fin de códigos y leyes administrativas que regulan el proceso y los procedimientos administrativos, por mencionar las más importantes.

1. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO.
1. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.
2. CÓDIGO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.
3. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES de manera supletoria, para evitar cualquier laguna que pudiera existir en el procedimiento.
4. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
5. JURISPRUDENCIA.

Sin embargo el Catedrático Acosta Romero manifiesta que es dudosa la base constitucional de la Ley del Procedimiento Administrativo, pues menciona que el artículo 73 constitucional en ninguna de sus XXIX fracciones da expresa facultad al congreso de la unión para legislar en materia de procedimiento administrativo, por lo que el Presidente de la República tampoco tiene esa facultad expresa en ningún artículo constitucional, mencionando que el legislador al reconocer esa situación trata de fundamentar la facultad de expedir esa ley en la facultad implícita y que en la exposición de motivos del

fundamento, principios y criterios que orienta la iniciativa del ordenamiento legal en comento, se menciona entre otras cosas “...Conforme al artículo 73 fracción XXX de nuestra ley suprema dentro de las facultades implícitas que tiene el poder legislativo se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que los artículos 14 y 16 que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad..” sin embargo y por mención del autor los artículos 14 y 16 constitucionales no mencionan el debido proceso legal, resaltando que dicha ley es una simple influencia anglosajona para nuestro derecho.

1.2 PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo es como un conjunto de actos coordinados que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa, encontrando que su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende; es de carácter bilateral, ya que viene a constituir un instrumento regulador de la relación jurídico-administrativa, en tanto que vincula a las partes que en él intervienen (autoridad-gobernado) a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas en las distintas fases cronológicas en las que se desenvuelve hasta concluir con la decisión final.

Son parte en el procedimiento administrativo, según la doctrina, un particular o (interesado) y el estado (autoridad administrativa), a través de diferentes autoridades según sea el caso, y en caso de que exista una controversia causada por un acto administrativo, intervendrá también el tribunal administrativo competente.

Los particulares o interesados son los titulares del derecho subjetivo que tienen como derechos:

1. Iniciar, a su petición, el trámite administrativo.
2. El derecho a la defensa.
3. Recurrir, reclamar o denunciar.
4. Recusar a los funcionarios en las cosas de la ley.
5. Vista de las actuaciones.
6. Información pro-administrativa.
7. Solicitar prórrogas de plazos.
8. Alegar sobre mérito de las pruebas.³¹

La autoridad administrativa tiene como derechos:

1. Iniciar de oficio el trámite administrativo.
2. Sancionar a los interesados por faltas procesales.
3. Delegar y avocar competencia.
4. apreciar razonablemente la prueba.
5. suspender la ejecución de la decisión.³²

El Código Administrativo para el Estado de México, en su artículo 111, establece que los particulares podrán participar en el procedimiento administrativo con el carácter de peticionario, afectado o tercero interesado, es peticionario quien hace a la autoridad administrativa una solicitud. Afectado es la persona susceptible a ser perjudicada por un acto administrativo o fiscal en sus derechos e intereses legítimos. El tercero interesado es

³¹ Delgadillo, *opus cit.* Pág. 225.

³² Delgadillo, *opus cit.* Pág. 226.

aquel que tiene una pretensión contraria o coincidente con la del peticionario. Y el artículo 112, del mismo ordenamiento legal, establece que los particulares podrán autorizar para oír y recibir notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal.

Por lo que concluimos que las partes en el procedimiento administrativo son el particular o su representante, la autoridad administrativa o el tribunal administrativo y el tercero interesado, si lo hubiere.

1.3 REQUISITOS Y FORMALIDADES.

Los requisitos del procedimiento administrativo de acuerdo con el Doctor Castrejón se dividen de acuerdo a su naturaleza, es decir en internos o externos, en relación al procedimiento interno de la administración éste debe contener:

1. Actuación de oficio (inquisitivo)
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimiento.
4. Actuación bajo el principio de legalidad
5. Rapidez en las resoluciones.

Acosta Romero, suma a las anteriores características, la flexibilidad

El procedimiento en el que intervengan los particulares, se debe llevar a cabo, de acuerdo con el interés público que se persiga, con determinados requisitos que son: que sea por escrito, fundado, motivado y que de al particular la garantía de audiencia, que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y en el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.

Los anteriores requisitos se encuentran consagrados en el artículo 16 constitucional.

- I. Por mandamiento escrito se entiende el documento en el que la resolución aparezca de manera fehaciente.
- II. La autoridad competente es legalmente constituida y que actúa dentro de la órbita de las facultades que le asignan la Constitución, leyes secundarias y reglamentos.
- III. Fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato de Derecho, expresando éste. Basarse en una disposición normativa genera, es citar el precepto legal que apoya la resolución
- IV. La motivación consiste en la exposición de las razones que han movido a la administración a tomar el acuerdo en el que el acto consiste. La relación directa al contenido del acto.

Por lo que hace a las formalidades del procedimiento administrativo, la doctrina establece que éstas se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Constitución. Es difícil señalar las formalidades del procedimiento debido a la gran diversidad de procedimientos que hay en la administración, pues como lo menciona Acosta Romero, en nuestro país hay tantos procesos como leyes o reglamentos existentes.

Por lo que las formalidades serán aquellas que otorgue cada ley o reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten, y consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto, es decir, cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular,

para que nazca el acto administrativo. Así que la formalidad esencial será todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.

2. PROCEDIMIENTOS AUXILIARES PARA LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIO AMBIENTE.

2.1 PROCEDIMIENTO PENAL.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el derecho penal es el conjunto de normas jurídicas del Estado que versan sobre el delito y las consecuencias que éste acarrea, ello es, la pena y las medidas de seguridad; en consecuencia y con referencia del citado diccionario, el Procedimiento penal se define como el conjunto de actividades y formas regidas por el derecho procesal penal que se inician desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido un delito y lo investiga y se prolonga en el pronunciamiento de la sentencia.

De acuerdo con la doctrina penal la definición de delito es contemplada por el Código Penal Federal, ordenamiento legal que lo define como, acto u omisión que sancionan las leyes penales. Cuya clasificación es la siguiente:

1. *instantáneo*, la consumación se agota en el mismo momento que se ha realizado todos sus elementos constitutivos.
2. *Permanente o continuo*, cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y
3. *Continuado*, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal.

Las partes que intervienen en un proceso penal son, el ministerio público, primero como órgano investigador y luego como parte acusadora; el probable responsable o indiciado y el juez como autoridad, quien decidirá de acuerdo a la pruebas presentadas en el proceso, si el probable responsable es culpable o no del delito que se le imputa, a través de una sentencia. Esta materia también esta condicionada a la competencia local y federal.

Según la doctrina, el procedimiento penal esta integrado por las siguientes etapas.

1. *Averiguación previa*. Abarca las actuaciones practicadas por el Ministerio Público y sus auxiliares, en relación a la comisión de un delito y termina con la resolución en la que se determina el ejercicio de la acción penal, la reserva o el no ejercicio de la acción penal, pudiendo por algunos autores considerarse que esta etapa un procedimiento penal, el cual puede durar el tiempo que dure la investigación por parte de la autoridad ministerial, es decir no hay un plazo determinado.
2. *Averiguación judicial*, comprende a partir de la consignación de la averiguación previa, e incluye todas las actuaciones practicadas por el juez, después de que se ejercita acción penal, sin detenido.

3. El periodo *inmediato anterior al proceso*, comprende a partir de que el probable responsable queda a disposición de el juez, hasta que se dicta el auto de formal prisión o auto de libertad por falta de elementos para procesar.
4. Luego sigue la *instrucción* las diligencias practicadas por el juez de oficio o a solicitud de las partes para preparar el juicio.
5. *Juicio*, en esta etapa se determina si se procede o no la acusación, esto, producto del análisis integral de la personalidad del acusado y la imposición de la pena, es el período en el que se presentan y se estudian las pruebas.
6. La *ejecución de sentencias*, esta etapa corresponde al juez ejecutor de sanciones.

Cabe señalar que durante el procedimiento y después de él, una vez dictada la sentencia, la ley contempla recursos, que se hacen valer a favor del probable responsable, dentro de los términos establecidos en la ley, entre los recursos son de mencionarse, revocación, apelación, denegada apelación y queja.

2.2 PROCEDIMIENTO CIVIL.

Para la doctrina civilista el Derecho Procesal Civil, es la parte del derecho que regula el desarrollo del procedimiento civil, mismo que se regula por los principios de:

1. El procedimiento civil empieza a iniciativa de parte; el juez no interviene de oficio, solo será a petición de parte interesada.

2. El impulso del proceso recae en la actividad de las partes.

3. Las partes fijan el objeto del proceso a través de sus afirmaciones contenidas en los escritos de demanda y contestación de la misma.

4. Las partes fijan el objeto de la prueba que debe limitarse a los hechos discutidos por las mismas.

5. Solo las partes están legitimadas para impugnar las resoluciones del juzgador, y

6. El principio de la cosa juzgada solo surte efectos entre las partes que participan en el proceso.

Las partes en el proceso civil son dos particulares o un particular y el Estado, cuando éste actúa como particular y un juez competente.

Las etapas del proceso civil son:

- a. Etapa *preliminar*, previa a la iniciación del proceso y que puede consistir en:
 1. *Medios preparatorios al juicio*, para el caso que se quiera remover una duda, obstáculo o subsanar una deficiencia antes del juicio.
 2. *Medidas cautelares*, las cuales tratan de asegurar anticipadamente las condiciones necesarias para la ejecución de la sentencia definitiva.
 3. *Medios provocatorios*, actos preliminares para provocar la demanda.
- b. Etapa *expositiva*, la cual tiene por objeto que las partes expongan sus pretensiones a través de la demanda y su contestación. El juez decide la admisión y ordena el emplazamiento de la parte demandada.
- c. Etapa *probatoria*, las partes aportan los medios de prueba necesarios para verificar los hechos afirmados en la etapa expositiva, esta etapa consta de el *ofrecimiento de pruebas, admisión o rechazo de la prueba, preparación*

- d. Etapa conclusiva o de alegatos, las partes formulan sus conclusiones en las que reafirman sus pretensiones, en esta etapa también termina la participación de la partes en la primera instancia del proceso.
- e. Etapa resolutive, el juez valora las pruebas ofrecidas y desahogadas en el proceso y emite la sentencia que resuelve el litigio, acaba la primera instancia.
- f. Etapa impugnativa, esta etapa inicia el procedimiento de la segunda instancia y se da cuando una o ambas partes impugnan la sentencia , tiene como objetivo revisar la legalidad y procedencia de la sentencia definitiva dictada en primera instancia.
- g. La etapa ejecutiva, cuando la parte que no cumplió voluntariamente la sentencia, la parte que venció en primera instancia solicita se lleven a cabo la medidas necesarias para que el cumplimiento se de manera coactiva.

Es necesario mencionar que tanto en el fuero común como en el federal, existen procedimientos especiales de acuerdo que se pueden llevar de manera simultanea a los juicios normales, siempre que el caso concreto lo requiera, mismos que se encuentran estipulados en dentro de la legislación

2.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo como ya se había señalado en temas anteriores, es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa, encontrando que su realización se da en una sucesión de momentos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende.³³

Los autores Delgadito y Lucero establecen que las bases de que se compone el procedimiento administrativo se le denomina trámite administrativo, y que constituye el medio para construir, formar y ejecutar la voluntad administrativa, es decir, los requisitos que deben ser cumplidos previamente a la emisión del acto definitivo. Tomando en consideración a los mismos doctrinarios, este trámite está integrado por actos que dentro del procedimiento administrativo se constituyen como instrumentales o auxiliares del acto final y los cuales se producen de manera sucesiva, y que tiene como características:

- a) Constituyen actos jurídicos, ya que producen efectos y consecuencias de derecho de carácter procedimental, y tienen una función, causa y régimen diverso respecto del acto final, además de reglas propias de validez.
- b) Heterogeneidad, la cual obedece al hecho de que los mismos son de una gran variedad, por distinguirse por el tipo de funciones administrativas de los que provienen; de acuerdo a la propia naturaleza de los propios actos y sujetos de los que provienen, y se dividen en:
 - actos de decisión de voluntad, como los que admiten o desechan pruebas.
 - actos de deseo, cualquier solicitud que el órgano administrativo pida a otros órganos o entes públicos.
 - actos de conocimiento, los elabora el órgano administrativo con el fin de conocer la veracidad o existencia de hechos que motiven su actuación.
 - actos de juicio, a través de los cuales los órganos se asesoran en relación a algún dictamen o cualquier otra decisión acerca de las decisiones que deba tomar en ejercicio de sus funciones.

³³ Delgadillo, *opus cit.* Pág. 244.

- c) Los actos de trámite son instrumentales por ser parte integrante del procedimiento que se sigue para la emisión del acto final, son preparatorios del acto final.
- d) Son inimpugnables, pues no se pueden impugnar separadamente del acto final.
- e) Son sucesivos, ya que los actos del trámite se van produciendo de manera concatenada para la producción del acto final.

En relación a las fases del procedimiento administrativo son:

- INICIACIÓN.

También llamada apertura o preparatoria y se presenta de oficio o a petición de parte interesada, en el primer caso se inicia cuando en la propia administración el órgano competente decide actuar por propia iniciativa, por orden de un órgano superior, por sugerencia razonada de cualquier órgano subordinado, por pedimento de cualquier órgano administrativo u otro ente público, por denuncia o queja de particulares; y en el segundo caso el procedimiento se inicia a petición de parte interesada, cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Toda petición para que se pueda dar origen a la incoación del procedimiento es necesario que cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos que toda promoción debe contener.

Los requisitos subjetivos deben quedar plenamente satisfechos, ya que el procedimiento administrativo da origen a una relación procedimental lo que da origen a dos sujetos de derecho: la administración pública, que es un órgano facultado para tramitar el procedimiento y emitir la resolución final y la parte interesada, que es una persona física o jurídica, pública o privada, con plena capacidad jurídica y legal para hacer valer sus derechos.

Por lo que hace a los requisitos objetivos, el escrito debe contener nombre o denominación social del promovente y su domicilio, el cual puede ser legal o convencional; señalar la autoridad a quien va dirigido; propósito de la promoción; domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas, y las pruebas con las que pretenda acreditar su pretensión.

Lo anterior se sustenta con lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento administrativo, mismo que estipula que el procedimiento administrativo se inicia de oficio o a petición de parte interesada, y en materia común es el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, el que establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio por las autoridades administrativas o a petición de los particulares interesados.

- INSTRUCCIÓN.

En esta fase el órgano administrativo se allega de elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Los particulares que sean afectados por el acto que se dicte deben ser oídos y tener la posibilidad de aportar pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses, de lo contrario se violentarían los derechos que se encuentran consagrados en el artículo 14 Constitucional, en esta etapa se pone manifiesto el principio de legalidad ya que la autoridad debe de verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva, para que su actuación sea justa, es la etapa en la que la autoridad debe apoyarse además de la pruebas aportadas por la parte, con las diligencias necesarias para resolver de manera legal, dando paso al principio de oficiosidad; después sigue el principio de defensa, ya que los particulares pueden en este momento ofrecer todo tipo de pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.

En esta etapa si se diera la violación de algún derecho o interés del particular, entonces se permitirá la anulación del acto final, por ser fruto de actos viciados.

En esta fase la autoridad debe guardar el orden cronológico y las cuestiones incidentales no suspenden el procedimiento; debe admitir todo tipo de pruebas, excepto la confesional de las autoridades por medio de absoluciones de posiciones directas y el desahogo de las pruebas debe realizarse en un plazo no menor de tres días ni mayor a quince contados a partir de su admisión y para dicho desahogo la autoridad notificara a las partes con una anticipación de tres días; por lo que hace a los informes y dictámenes de otras autoridades la autoridad administrativa esta facultada para realizarlos, siempre que sus oficios estén debidamente fundados y motivados.

- DECISIÓN.

Se integra del pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó, es la emisión del acto final, la cual deberá constar por escrito, con las formalidades y en el plazo requerido.

En esta fase se aplica el principio de eficacia, pues implica la rapidez, simplicidad y economía procesal. Cuando la autoridad no decide, el incumplimiento afecta el principio de eficacia y para combatir esta situación la ley contempla la negativa ficta, la afirmativa tácita o si se configura, la caducidad.

- EFICACIA.

Esta se manifiesta con la publicidad del acto, con el fin de que sea idóneo para producir sus efectos jurídicos. Los actos jurídicos que se originan en el procedimiento administrativo general derechos y obligaciones, y como consecuencia surge la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios, a través de la

notificación, pues de lo contrario existiría un impedimento legal y material para que surta sus efectos.

Los gobernados tiene derecho a recibir la notificación de los actos que dicte la administración pública, que afecten su esfera jurídica, ya sea que se haya iniciado a petición de parte o de oficio, además con la notificación se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

Dicha notificación deberá hacerse a través de publicaciones en los boletines oficiales y la notificación personal a parte interesada y a los terceros interesados.

- ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCESO.

De acuerdo con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en el artículo 57 el procedimiento termina por:

- I. La resolución del mismo.
- II. El desistimiento.
- III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida en la ley.
- IV. La declaración de caducidad
- V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas,
- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario a derecho. Ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

La doctrina establece que el procedimiento administrativo puede terminar o concluir de manera normal, la cual lo constituye la resolución expresa que resuelve el fondo del asunto; y la forma anormal comprende aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por cuestiones de hecho o por actos de los particulares, como lo son la renuncia de derechos, desistimiento, declaratoria de caducidad, hechos supervenientes que imposibilitan la tramitación del procedimiento y el convenio.

Delgadillo y Lucero creen que debe contemplarse también como forma de terminación del procedimiento administrativo, el silencio administrativo, ya sea por negativa o afirmativa ficta, mismos que no se pueden contemplar en la fracción de resolución ya que si el silencio administrativo se le considera un acto presunto, es por una ficción legal.

En relación a la caducidad, estos mismos autores refieren que debe ser eliminada, ya que a pesar de que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que el particular no debe paralizar el procedimiento por más de tres meses y la autoridad cuando no dicte una resolución dentro de los 30 días siguientes a la extinción de los plazos señalados por la ley, esta situación contraviene el principio de oficiosidad, obliga a la administración a impulsar de oficio hasta su total terminación cualquier procedimiento que se hubiere iniciado; sin embargo los derechos del gobernado no se extinguen por prescripción y el interesado puede volver a ejercer de nueva cuenta sus derechos. Todo lo anterior también se encuentra establecido en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para Andrés Serra Rojas, el proceso contencioso administrativo se define como: el juicio, recurso o reclamación, ubicado en cualquier sistema de jurisdicción relativa, que se interpone después de agotada la vía gubernativa, en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de derecho administrativo o facultades regladas que se litigan entre particulares y la Administración pública, federal o local, por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.³⁴

En nuestro sistema legal, existen órganos de la propia administración pública que resuelven jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre la propia administración pública y los particulares por algún acto administrativo.

Según la doctrina el proceso contencioso administrativo tiene como elementos:

- a) Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes.
- b) Provocado por un acto de la administración pública en uso de sus facultades reguladas para la realización de sus fine;
- c) Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
- d) Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;
- e) O agravia interese legítimos;
- f) Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;

³⁴ Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, tomo II. Ed. Porrúa, 14ª ed., México, 1988, pág. 565, citado por Gutiérrez Nájera, *Opus Cit.* Pág. 274.

- g) A la vez que protege tales intereses y derechos y
- h) Permite que el Estado asegure el interés público.

El Tribunal Fiscal de la Federación y El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México. tienen su fundamento constitucional en lo dispuesto por los artículos artículo 73, 104 I-B y 116 fracción IV.

Se dice que el único control judicial de la función administrativa es el juicio de amparo que obliga a la administración pública a obrar de conformidad con la ley, cuando al no ser así, ha afectado indebidamente los intereses de los particulares.

En el Procedimiento contencioso administrativo las partes son el actor, el demandado (la autoridad) y el tercero interesado.

En este proceso no procede la gestión oficiosa, es decir, se procede a petición de parte interesada, la demanda se presenta por escrito y debe llenar los requisitos y formalidades que estipula 239 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, nombre y domicilio del actor y en su caso de quien promueva en su nombre; el acto o disposición que se impugna; la autoridad que se demanda; nombre y domicilio del tercero, si la hay; y en este momento se deben ofrecer la pruebas y la solicitud del acto impugnado.

Si al momento de que se examina la demanda el magistrado podrá de oficio subsanar, si fuera imposible de subsanar, el magistrado requerirá al actor para que éste corrija, complete o exhiba los documentos que le faltan. Una vez admitida la demanda se corre traslado a los demandados para que se contestada dentro de los ocho días siguiente a aquel que surta efecto la notificación.

La suspensión del acto impugnado sólo se suspende si se trata de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de la libertad por autoridad administrativa y por actos que de consumarse sería imposible restituir al actor el goce de sus derechos.

Después sigue la etapa de la audiencia la cual tiene por objeto, desahogar las pruebas ofrecidas y admitidas en el escrito de demanda, oír alegatos y dictar sentencia, en este último caso, la sala podrá reservarse el dictado de las sentencias, por las constancias que deban asentarse, pero no podrá exceder de cinco días.

3. TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL.

3.1 PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

EL fundamento jurídico del Procedimiento de Inspección y Vigilancia se encuentra en los artículos 161 al 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.

Este procedimiento tiene como presupuesto jurídico, verificar el cumplimiento de la ley y se realiza de oficio por parte de la autoridad ambiental o a petición de parte.

La autoridades materia ambiental comisiona a su personal para que realice la inspección, a través de un escrito de comisión, en donde especifica la actividad concreta que va a realizar, el lugar y los fundamentos de ésta. El personal autorizado al momento de presentarse al lugar motivo de la inspección, deberá identificarse plenamente y levantar un acta administrativa de su visita al lugar inspeccionado, misma que firmarán dos testigos propuestos por el visitado y y/o los responsables del lugar motivo de la visita. El acta anterior la entregará a la autoridad ordenadora de la inspección.

La autoridad ordenadora deberá notificar personalmente a las partes interesadas en un plazo de 15 días a partir de que se recibe el acta Administrativa por el personal comisionado, para que estas aleguen por escrito sus derechos, y ofrezcan las pruebas que sean pertinentes, mismas que recibirá y desahogará la autoridad administrativa, una vez realizado lo anterior y recabados los alegatos que rindan las partes, sin que existan diligencias pendientes por desahogar en un plazo de veinte días dictará la resolución administrativa correspondiente, misma que se notificará personalmente en los 5 días siguientes.³⁵

³⁵ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Gutiérrez Nájera, brinda en su obra Introducción al Derecho ambiental un ejemplo:

SUPUESTO JURÍDICO: VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY
AMBIENTAL

- DE OFICIO: PROGRAMA DE VISITAS DE INSPECCIÓN.

- A PETICIÓN DE PARTE: SOLICITUD DE INICIACIÓN

EMISIÓN DE LA VISITA
(10 DÍAS)

REALIZACIÓN DE VISITA DE INSPECCIÓN

(15 DÍAS)

PARA FORMULAR POR ESCRITO SUS DERECHOS Y OFRECIMIENTO Y
DESAHOGO DE PRUEBAS

EFFECTOS DE LA VISITA:

- EXISTEN IRREGULARIDADES.
- NO EXISTEN IRREGULARIDADES
- NO PROCEDE EL PROCEDIMIENTO
- MEDIDAS DE URGENTE APLICACIÓN
- MEDIDAS DE SEGURIDAD.

(3 DÍAS)

PRESENTA SUS ALEGATOS

RECIBIDOS LOS ALEGATOS O TRANSCURRIDO EL TÉRMINO PARA
PRESENTARLOS

(20 DÍAS)

DICTA RESOLUCIÓN

(5 DÍAS)

NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN A LAS PARTES

-SE ALLANEN A LA RESOLUCIÓN.

-SE INCONFORMEN.

(15 DÍAS SIGUIENTES)

SE INTERPONE RECURSO DE REVISIÓN.³⁶

En relación a este procedimiento tenemos la siguientes Jurisprudencia:

VISITAS DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS. LA FACULTAD PARA ORDENARLAS NO ES EXCLUSIVA DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SINO TAMBIÉN CORRESPONDE A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SERVICIOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE LA MISMA ENTIDAD.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de la **Administración** Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, como dependencia auxiliar del gobierno central, puede proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo; y de manera general, cuenta con aquéllas atribuciones que expresamente le confieren las leyes y reglamentos que en su caso expida el jefe de Gobierno. Por otra parte, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial el veintinueve de enero de dos mil cuatro, en sus artículos 1o., 7o., fracción LXVI, 10, 11, fracciones XX, XXI y XLI, y 34, fracción III, se establecen las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal, pero se delega al jefe de Gobierno la facultad de expedir los ordenamientos reglamentarios respectivos en materias relacionadas con el desarrollo urbano, de entre las que se encuentra, el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal; y además, se dotó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la atribución de elaborar los lineamientos y políticas para la protección, conservación y consolidación del paisaje, de la imagen urbana y del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior; ordenar y realizar visitas de verificación administrativas, así como calificar las actas correspondientes, en obras que requieran estudio de impacto urbano o urbano-**ambiental**, explotación de minas, canteras y/o yacimientos pétreos, mobiliario urbano con o sin publicidad integrada, publicidad exterior y anuncios en general instalados o visibles desde la vialidad primaria e imponer las sanciones correspondientes; así como la de ejercer las demás atribuciones que le otorguen las disposiciones aplicables o que le delegue el jefe de Gobierno del Distrito Federal. En ese orden de ideas, si de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o., fracción II, numeral 3, del Reglamento Interior de la **Administración** Pública del Distrito Federal, publicado en su Gaceta Oficial el seis de julio de dos mil uno, la Dirección Ejecutiva de Servicios Jurídicos

³⁶ Gutiérrez, *Opus Cit.* Pág. 287. Esquema.

es una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que sin perjuicio de las facultades correspondientes a las delegaciones, cuenta con atribuciones para ordenar y realizar visitas de verificación ordinarias o extraordinarias, en materia de anuncios, instalados o visibles desde las vialidades primarias, con el objeto de cerciorarse que se encuentran conforme a lo que establecen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, en términos del artículo 108, fracciones V y VI, del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el veintiocho de agosto de dos mil tres; es posible concluir que no es facultad exclusiva de los órganos político-administrativos del Distrito Federal denominados delegaciones, ordenar y realizar visitas domiciliarias, ordinarias o extraordinarias, en materia de anuncios; calificar las actas de visitas de verificación correspondientes y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; ya que en ese aspecto, sus potestades concurren con las de la **administración** pública centralizada y de manera específica con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la cual depende su Dirección Ejecutiva de Servicios Jurídicos.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 190/2004. Inmobiliaria Corsa, S.A. de C.V. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: Juan Carlos Ramírez Gómora.

VISITAS DOMICILIARIAS. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN VIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA, VIGENTE HASTA EL 5 DE JUNIO DE 2000, QUE FACULTA A LAS DELEGACIONES DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA ORDENAR AQUÉLLAS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES NO EXCEDE LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 32 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La circunstancia de que el artículo del ordenamiento reglamentario citado prevea que corresponde a las delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas, ordenar y realizar visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la protección, defensa y restauración del ambiente y de los recursos naturales en las materias competencia de la citada Procuraduría, no excede a la ley que reglamenta ni, por ende, contraviene la facultad reglamentaria que al titular del Poder Ejecutivo Federal otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a través de aquel ordenamiento, el Presidente de la República, sólo proveyó en la esfera administrativa a la exacta observancia del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto confirió a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, las atribuciones esenciales de proteger, restaurar y conservar los ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios **ambientales**; vigilar el cumplimiento de las diversas normas relacionadas además, con

aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; así como de imponer las **sanciones** procedentes, por infracción a las leyes, normas oficiales y programas relativos. Además, la facultad para ordenar esas visitas se entiende implícita en la actividad fiscalizadora del Estado prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, de manera que sin la orden relativa, aquélla no podría desarrollarse y, por ende, sería nugatorio o estéril el ejercicio de las atribuciones de protección, vigilancia y sanción conferidas a la mencionada secretaría, de modo que se trata de una facultad necesaria para ejercer una atribución expresa.

Amparo directo en revisión 1975/2002. Pemex Exploración y Producción. 7 de marzo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, febrero de 2003, página 329, tesis 2a. VII/2003, de rubro: "PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA (ABROGADO), QUE CREA A AQUEL ÓRGANO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUES NO EXCEDE LO DISPUESTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL."

3.2 DENUNCIA POPULAR.

La denuncia popular tiene su fundamento legal en los artículos 189 al 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente. Este proceso se inicia por cualquier persona ante la Procuraduría Federal del Ambiente o las autoridades ambientales competentes, por cualquier acto, omisión o hecho, que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales.

Los requisitos de procedibilidad son: que debe ser interpuesta por cualquier persona por escrito o vía telefónica y deberá ser ratificada en los 3 días siguientes, bastará que se aporten los datos necesarios que permitan localizar la fuente contaminante, así como el nombre y domicilio del denunciante, para que la Secretaria sin mayor trámite dé inicio a este procedimiento.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) una vez que haya recibido la denuncia popular, notificará a cada uno de los interesados, la iniciación del proceso para que hagan valer lo que a su derecho de audiencia, y asimismo notificará a los interesados el trámite que se le dio a su denuncia, con el fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en los 15 días hábiles siguientes; como consecuencia de lo anterior puede desprenderse el inicio de un procedimiento de inspección y vigilancia, o la PROFEPA emitirá las recomendaciones pertinentes, mismas que será públicas, autónomas y no vinculantes y si la denuncia no implica violaciones a la normatividad ambiental, ni afecta cuestiones de orden público o interés social la procuraduría podrá abrir un procedimiento de conciliación y se escuchará a las partes involucradas.

Una vez hecho lo anterior la autoridad tiene 15 días para informar si acepta o no la propuesta de conciliación o en su defecto la recomendación necesaria, en el primer caso se fija fecha para el cumplimiento.

El trámite que puede darle la autoridad competente a las denuncias populares interpuestas, puede ser de un simple escrito de carácter administrativo, que no amerite la incoación de ningún procedimiento, llámese de inspección y vigilancia, que terminará con una resolución o el de denuncia popular que terminará con una recomendación, que según la autora Gutiérrez Nájera, provoca la impunidad en materia ambiental, limitante de la fase jurisdiccional del ambiente mismo y en caso de que la segunda instancia no proceda, pues el ambiente no tiene una perspectiva de los derechos humanos, queda acudir a la Denuncia Internacional en el marco del Tratado de Libre Comercio.

3.3 PROCEDIMIENTO SUMARIO.

Es un procedimiento de los llamados atípicos, y se encuentra estipulado en el artículo 170 de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, relativo a las medidas de seguridad, de carácter sumario siempre que se actualice el presupuesto legal, *siempre que exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública*, en esta situación la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las medidas de seguridad contenidas en el artículo en comento:

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

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

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

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

3.4 OTROS PROCEDIMIENTOS.

3.4.1 PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.

Según el proyecto del Programa del medio ambiente del 1995-2000 la evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta para generar información ambiental y un proceso analítico para evaluar elementos más comprensivos de costo y beneficio social en cada proyecto de desarrollo.

En el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, se establece que la Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

Este procedimiento se tramita ante el Instituto Nacional de Ecología, mismo que tiene como competencia:

1. Formular los instructivos para la presentación de un informe preventivo y la manifestación del Impacto Ambiental en sus modalidades general, intermedia y específica.
2. Formular los instructivos para presentar los estudios de riesgo ambiental en sus diferentes modalidades:
 - Informe preeliminar de riesgo.
 - Análisis de riesgo
 - Análisis detallado de riesgo
3. Analizar, evaluar y dictaminar sobre los proyectos de obra o actividad de competencia federal.
4. Expedir resoluciones y establecer los términos o condiciones mediante las cuales puede realizarse el proyecto o rechazarlo por considerar que sus efectos ambientales son adversos al entorno ecológico o a la población y sus bienes.
5. Emitir comunicado al responsable del proyecto y notificar a la PROFEPA para su aseguramiento, quien entre otras funciones tiene las siguientes.
 - Realizar actos de inspección y vigilancia.
 - Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación señaladas en la resolución.
 - Ejecución de medidas de seguridad
 - Determinación de instrucciones administrativas, de comisión de delitos, sus sanciones y

- Atención de procedimientos recursos administrativos cuando se trate de asuntos de competencia federal.

La MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL debe contener.

- I. Datos del organismo proponente.
- II. Dato generales del proyecto
- III. Descripción de la obra o actividad proyectada.
- IV. Aspectos generales del medio naturales y socioeconómico.
- V. Vinculación con las normas y regulaciones sobre el uso del suelo.
- VI. Identificación y descripción de los impactos ambientales que ocasionará la ejecución del proyecto en sus distintas etapas.
- VII. Medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales identificados.³⁷

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente en su artículo 28, establece cuales son las obras y actividades que requieren presentación de Manifestación de Impacto Ambiental, y a continuación se transcriben.

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
- II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)
- III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)
- IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)
- V. Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)
- VI. (derogada, D.O.F. 25 de febrero de 2003)
- VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

³⁷ FUENTE: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales; (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996)

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; (reformada, D.O.F. 23 de febrero de 2005)

XII. Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, (reformada, D.O.F. 13 de diciembre de 1996) y

XIII. Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. (REFORMADA, D.O.F. 13 de diciembre de 1996).

El Reglamento de la Ley en comento determinará las obras o actividades a que se refiere mencionado artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrio ecológico ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la prevención del desequilibrio ecológico y protección al ambiente y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a 10 días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a 30 días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

Para obtener la autorización los interesados deben presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener como mínimo una manifestación de los posibles efectos en el ecosistema que pudiera ser afectado por la obra o actividad propuesta, así como también las medidas preventivas, de mitigación y las necesarias para reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Y si la actividad

es considerada altamente riesgosa, la manifestación deberá contener también el estudio de riesgo correspondiente.

Una vez presentada la manifestación se realizarán las modificaciones necesarias y los interesados deberán hacer las del conocimiento de la Secretaría a fin de que en un plazo no mayor de 10 días, les notifique si es necesario la presentación de información adicional.

Ya que la Secretaría recibe la manifestación de impacto ambiental e integra el expediente, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado. La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una CONSULTA PÚBLICA, conforme a las siguientes bases:

I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;

II. Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental;

III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

IV. Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y

V. La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de EVALUACIÓN, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las

formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades referidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

- I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;
- II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o
- III. Negar la autorización solicitada, cuando:
 - a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
 - b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o
 - c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La Secretaría dentro del plazo de 60 días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de 60 días, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida. Cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por 60 días adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.

Los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.

3.4.2 PROCEDIMIENTO DE LAS AUDITORIAS AMBIENTALES.

Las auditorias ambientales son las revisiones minuciosas de las instalaciones, procesos almacenamiento transporte, seguridad y riesgo, que permiten definir planes de acción, que definan con plazos determinados, las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen, estén o no normadas, y se firme por la autoridad y el empresario, garantizando éste su cumplimiento mediante fianza.

Los mecanismos de las auditorias son:

- a) Las normas voluntarias.
- b) Los procesos de certificación.

Este procedimiento se tramita ante la Procuraduría Federal del Ambiente en los términos del reglamento interno de la Secretaría y consta de las siguientes etapas:

1. Etapa Previa. En esta etapa se elabora el oficio de auditoria, el cual deberá contener nombre del titular o empresario, ubicación de la empresa, objeto de la auditoria, duración de la auditoria. Se notifica al interesado de la auditoria
2. Etapa de Gabinete. Se lleva acabo la visita de auditoria, se comienza con la revisión de autorización y dictámenes y toda la documentación de la empresa.
3. Etapa de Campo. Es la verificación del desarrollo de los procesos y se levantan actas o informes.
4. Etapa de Valoración Técnica. En esta etapa se entra al estudio de tipo técnico y jurídico.
5. Informe final. Se emite el resultado de la auditoria. Se somete el acta a la partes y se emiten recomendaciones, si existieran irregularidades, se aplica la sanción administrativa y/o se denuncia el delito.

3.4.3 PROCEDIMIENTO INTERNACIONAL.

La jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia tiene como fases:

- a) Contenciosa, la cual planteado ante la corte se plantea en tres aspectos:
 1. Si existe jurisdicción en cuanto a las partes, ya que el acceso a la corte se limita única y exclusivamente a los Países que son partes en el Estatuto miembros de las Naciones Unidas.
 2. Jurisdicción en cuanto a la materia. Nos habla de dos formas la convencional que consiste en que la competencia se extienda a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos previstos en la Carta de la Naciones Unidas, referida a todos los conflictos de orden jurídico. Y la jurisdicción obligatoria se refiere a que todos los Estados podrán declarar en el momento que reconocen como obligatoria y sin convenio especial que acepta la obligación.
 3. Jurisdicción en cuanto a los límites del tiempo. El estado puede señalar requisitos de tiempo para que un conflicto futuro quede comprendido dentro del texto de la declaración, tales como el que se produzca antes o después de una fecha determinada.
- b) Consultiva. la corte puede determinar su propia jurisdicción.

Los fallos emitidos por la Corte en un caso, son definitivos y sin apelación. Sin embargo una sentencia no tiene sino para las partes y con respecto a ese caso particular. Por lo que hace a los medios de ejecución la corte dispone de:

- a) Auto ayuda.
- b) Cooperación de terceros Estados
- c) Recursos de los tribunales internos
- d) Acción de las instituciones internacionales.

La función de la Corte es dar soluciones judiciales a los conflictos internacionales. El proceso y la sentencia será llevado en el idioma francés. El proceso se lleva de dos maneras. La primera mediante notificación de compromiso, la segunda mediante solicitud escrita dirigida al Secretario, en ambos casos es necesario indicar el objeto de la controversia y las partes.

El Secretario informa inmediatamente a las partes y notifica también a los miembros de las naciones Unidas por conducto del Secretario General, además de otros Estados que tengan derecho a comparece ante la Corte. La Corte esta facultada, según lo requiera el caso para indicar las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes, medidas que debe ser notificadas a las partes y al Consejo de Seguridad. Las partes podrán estar representadas por agente, concejeros o abogados.

Las fases del procedimiento son las siguientes:

- I. Procedimiento escrito, el cual comprende, la comunicación, por conductor del Secretario, a la Corte y a las partes, de memorias, contramemorias y si es necesario de replicas, así como toda pieza y documento que apoye su dicho, el cual será comunicado a la parte contraria, mediante copia certificada.
- II. El procedimiento oral, consiste en la audiencia que la Corte otorgue, a testigos, peritos, agente, concejeros y abogados.

Las vistas de la Corte serán públicas, salvo que la Corte disponga lo contrario o a solicitud de las partes. De cada vista se levanta un acta, que es firmada por el Presidente y el Secretario.

La Corte dictará las providencias necesarias para el curso del proceso, decidirá la forma y términos a que cada parte debe ajustar sus alegatos y adoptará las medidas necesarias práctica de pruebas; podrá en cualquier momento comisionar a cualquier persona, entidad, negocio o comisión, para hacer una investigación o emita un dictamen pericial.

Una vez recibidas las pruebas la Corte podrá negarse a aceptar las pruebas adicionales, ya sea oral o escrita, a menos que la contraria de su consentimiento.

Si una de las partes no se presentará o se abstenga de defenderse, la contraria podrá pedir que la Corte decida a favor, y ésta deberá asegurarse de que tiene competencia para conocer del asunto y de que la demanda esté bien fundada en cuanto a los hechos y derechos. Cuando los agentes, concejeros y abogados, hayan contemplado la presentación de su caso, el presidente declarará terminada la vista. En ese momento la Corte se retira a deliberar, lo cual será en privado y en secreto. Las decisiones serán tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, en caso de empate el Presidente será quien decida.

El fallo será firmado por el Presidente y el Secretario, y será leído en audiencia pública después de notificarse debidamente a las partes. Como se menciono anteriormente el fallo es obligatorio para las partes y en el caso concreto, y es definitivo e inapelable, sin embargo si es revisable.

En este procedimiento esta previsto también la tercería y se resguardan los derechos de terceros cuando se trata de interpretación de una convención multilateral. En cuanto a las costas la Corte estipula que quedan a cargo de cada una de las partes.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículo 543 al 577 se contempla la Cooperación Internacional Judicial, los exhortos judiciales o cartas rogatorias internacionales, competencia en materia de actos procesales, recepción de las pruebas, de la competencia en materia de ejecución de sentencias, de la ejecución de sentencias.

CAPITULO III. DE LAS SANCIONES.

III. DE LAS SANCIONES.

1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

FUNDAMENTO LEGAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La sanción administrativa puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.³⁸

La facultad sancionadora de la Administración Pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, pues sin esta facultad los órganos administrativos no podrían ejercer sus atribuciones pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los administrados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos.

La parte de la doctrina administrativista señala que ésta facultad sancionadora, no se encuentra estipulada de manera precisa en nuestra Carta Magna, en consecuencia se considera que la autoridad administrativa solo castiga las infracciones a los reglamentos gubernativo y de policía, es por lo que la mencionada facultad se sustenta en un medio de la policía administrativa como lo es la coacción, que puede consistir en castigar las conductas infractoras de las disposiciones legales respectivas, o hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo; aunado a que el artículo 21 Constitucional interpretado de manera literal, puede suponerse que la autorización que la ley da a la Administración para la imposición de sanciones y la actuación de la autoridad deben ser declaradas inconstitucionales. Sin embargo este artículo no restringe las facultades del Poder Legislativo para expedir leyes en las que se establezcan sanciones de distinta naturaleza a las multas o al arresto y facultan a los órganos de la Administración Pública para imponerlas a los administrados que han infringido las disposiciones legales respectivas.

Es preciso señalar que la facultad sancionadora, comprende la correctiva o contravencional, que se refiere a la facultad que tiene la Administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado por su sola condición de administrados, es decir a todo individuo sea o no servidor público; y comprende también la disciplinaria, en la que la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación de jerarquía, por ejemplo a los servidores públicos en este caso la facultad conferida a la Administración Pública, para sancionar las conductas ilegales de sus servidores públicos, la cual tiene su fundamento constitucional en los artículos 108, 109, fracción III y 113 de nuestra Carta Magna.

³⁸ Acosta, *Opus Cit.* Págs. 860.

Además de estos preceptos constitucionales existen las leyes y códigos que regulan la facultad sancionadora de la Administración en materia ambiental en el Estado de México; entre ellos encontramos, por ejemplo:

- La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 70, establece como sanciones la amonestación con apercibimiento; multa; multa adicional por cada día que persista la infracción, arresto por 36 horas; clausura temporal o permanente, parcial o total; y las demás que señalen las leyes o reglamentos;

- El Código Administrativo del Estado de México en el artículo 4.26, establece apercibimiento; amonestación; multa; impedir la circulación de vehículos, remitiéndolos en su caso a los depósitos correspondientes; suspensión o revocación de concesiones, permisos o autorizaciones; arresto administrativo; clausura temporal o definitiva, parcial o total y la reparación del daño ambiental; y

- El Código para la Biodiversidad del Estado de México en su artículo 4.101, establece la amonestación con apercibimiento; multa; arresto; clausura temporal, permanente, parcial o total de las instalaciones; y las demás que señalen el Código en comento, su Reglamento y otros ordenamientos aplicables.

La doctrina maneja como sanciones:

- I. Amonestación con apercibimiento. Consistente en una llamada de atención que la autoridad sancionadora hace al infractor para que no vuelva a cometer conductas infractoras.
- II. Multa. Constituye una sanción pecuniaria, el sancionado se vuelve deudor en relación al Estado.
- III. Arresto hasta por 36 horas. Implica una corta privación de la libertad del infractor y no debe ser mayor a las horas establecidas.
- IV. Clausura temporal o permanente, parcial o total. Implica la cesación o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea industrial o comercial, o bien el ejercicio de derechos ; y
- V. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

En esta última parte, se deja abierta la posibilidad de puedan aplicarse otras sanciones además de las estipuladas en el código, ley o reglamento, cualquiera que este sea, siempre que no sean contrarias a derecho y estén legalmente establecidas

FORMA DE APLICACIÓN DE LAS SANCIONES.

Por lo que hace a la forma de aplicación de las sanciones, es preciso mencionar que cada sanción ya sea *correctivo o contravencional*, o ya sea *disciplinario*, debe apegarse a los procedimientos que las leyes establezcan. Procedimiento que debe apegarse a las formalidades y requisitos contemplados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El procedimiento de imposición de sanciones se encuentra generalmente estipulado en el propio ordenamiento que las establece, el cual debe contemplar el derecho que los administrados tienen para ser oídos y a presentar pruebas.

Los autores Delgadillo y Espinosa, describen el procedimiento para las sanciones *contravencionales*, que se debe ceñirse a lo estipulado por los artículos 71 al 80 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en que se establece entre otras cosas, lo siguiente:

La autoridad administrativa debe notificar al infractor el inicio del procedimiento, para que dentro de los 15 días siguientes este exponga lo que a su derecho convenga y presente las pruebas de su dicho.

Una vez que se ha oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas se procederá dentro los 10 días siguientes a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual debe ser notificada en forma personal o por correo certificado, las sanciones podrán ser más de una de las estipuladas en la ley salvo el arresto.

La resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, debiendo tomar en cuenta lo estipulado por el artículo 73 de la Ley Federal Procedimiento Administrativo.

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. La reincidencia del infractor.

Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.

Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso.

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

Por lo que hace al procedimiento para las sanciones *disciplinarias*, este le corresponde en materia Estatal a la Contralorías internas y se sigue el siguiente procedimiento:

Se cita al probable responsable a una audiencia y se le hace saber la responsabilidad que le es imputada, lugar día y hora en que tiene verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

A la audiencia también debe acudir el representante de la dependencia que para tal efecto se designe, quien tendrá el carácter de coadyuvante de la autoridad sancionadora, entre la cita y la audiencia debe haber un plazo no mayor a 15 días ni menor a 5 días hábiles; una vez desahogadas las pruebas la autoridad, las hay, el juez resolverá dentro de los 45 días siguientes, sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad, imponiendo la sanción correspondiente y notificando la resolución a los interesados dentro de los 10 días siguientes, al jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Sino se cuenta con los elementos suficientes para resolver, podrá realizar las necesarias y citar a otra u otras audiencias. Y en cualquier momento la autoridad podrá determinar la suspensión temporal del cargo del probable responsable, y si no resulta responsable será restituido en el goce de sus derechos y le serán cubiertas las percepciones que perdió durante la suspensión.

En materia ambiental en el Estado de México para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 4.101 del Código para la Biodiversidad de esta entidad anterior se observan las reglas siguientes:

- I. El apercibimiento, amonestación, remisión de vehículos a depósitos y el arresto administrativo serán aplicadas por la Secretaría de Ecología o la autoridad municipal, pero nunca por ambos a la vez;

- II. El apercibimiento y la amonestación constarán por escrito y se aplicarán preferentemente antes de cualquier tipo de sanción, según la gravedad de la infracción cometida;
- III. Las multas serán aplicadas por la Secretaría de Ecología o la autoridad municipal, en el ámbito de su competencia, por los montos y bajo las condiciones establecidas en este Libro y demás disposiciones que resulten aplicables;
- IV. La suspensión y clausura de actividades y obras, y la suspensión o revocación de concesiones, permisos o autorizaciones, serán aplicadas por la Secretaría de Ecología o la autoridad municipal en su ámbito de competencia;
- V. La reparación del daño ambiental será impuesta por autoridad competente previo dictamen técnico.

Se sanciona con multa por el equivalente de 40 a 100 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien:

- I. Genere residuos sólidos de origen doméstico sin atender las disposiciones dictadas por los ayuntamientos;
- II. No cumpla con las medidas de ahorro de agua potable;
- III. Genere emisiones contaminantes por ruido, vibraciones o energía térmica, lumínica o visual que rebasen los límites fijados en las normas ambientales aplicables;
- IV. Pude o trasplante un árbol público o afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, incluyendo las localizadas en banquetas y camellones, sin la autorización previa de la autoridad competente;
- V. Realice actividades que puedan afectar considerablemente la calidad del suelo, porque no apliquen medidas de conservación, protección o restauración dictadas por la autoridad;
- VI. No observe los límites permitidos de emisiones señalados en los reglamentos y normas ambientales aplicables a vehículos automotores, ni su periodicidad para verificar;
- VII. Derribe un árbol perteneciente a un área natural protegida o en zonas colindantes con ésta, sin la autorización previa de la autoridad competente.

Se sanciona con multa de 100 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, cuando se:

- I. Impida al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección ambiental, en los términos previstos en la orden escrita;
- II. Rebase los límites máximos permitidos de emisiones contaminantes en fuentes fijas o impida la verificación de sus emisiones, salvo tratándose del supuesto a que se refiere la fracción III del artículo anterior;
- III. Construya una obra nueva, amplíe una existente o realice nuevas actividades industriales, comerciales o de servicios que puedan afectar al ambiente, sin contar previamente con la autorización del informe preventivo, en los casos en que éste se requiera, así como, a quien contando con autorización, no dé cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos en la misma;
- IV. Realice quemas de materiales a cielo abierto sin contar con el permiso correspondiente o que, contando con él, no cumpla con las condicionantes del mismo;
- V. Deposite o arroje residuos en la infraestructura vial o quemé éstos o cualquier material no peligroso al aire libre;
- VI. Genere descargas de agua residual sin cumplir las normas ambientales aplicables;
- VII. Realice el manejo y disposición final de residuos sin contar con la autorización respectiva;
- VIII. Rebase los límites máximos permisibles contenidos en las normas ambientales aplicables para fuentes móviles, de conformidad con la constancia respectiva;
- IX. Deposite materiales o residuos que obstruyan las redes de drenaje y alcantarillado o cuerpos receptores de los municipios;
- X. No cumpla con las medidas de tratamiento y reuso de aguas tratadas;
- XI. Sea propietaria o poseedora de un vehículo retirado de la circulación por rebasar los límites contenidos en las normas oficiales mexicanas o en los criterios y normas técnicas estatales, de conformidad con la constancia respectiva;
- XII. Realice actividades que puedan afectar considerablemente la calidad del suelo, por que no aplique las medidas de conservación, protección, restauración y recuperación dictadas por la autoridad correspondiente;
- XIII. Generen descargas domésticas de agua residual o emisiones contaminantes a la atmósfera, agua, suelo o subsuelo, rebasando los límites establecidos en las normas oficiales mexicanas, los criterios y normas técnicas estatales o condiciones particulares de descarga.

Se sanciona con multa por el equivalente de 1000 a 5000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien:

- I. Realice obras de actividades de explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, sin sujetarse al programa de manejo del área respectiva;
- II. Opere sistemas o plantas de tratamiento sin cumplir con las condiciones particulares de descarga de aguas residuales, así como suspender su operación sin dar aviso a la Secretaría de Ecología, cuando menos con diez días hábiles de anticipación si la suspensión estaba prevista o programada, o dentro de los cinco días hábiles siguientes si la suspensión fue imprevisible;
- III. Incumpla las medidas que apliquen las autoridades competentes para limitar, suspender o restringir la circulación vehicular en caso de contingencia ambiental;
- IV. No cumpla con los términos y condiciones establecidos en la autorización de la manifestación de impacto ambiental correspondiente;
- V. No cuente con la autorización para proveer de equipos y servicios para la operación de los centros de verificación vehicular o, contando con ella, no cumpla con las obligaciones establecidas en el Título Sexto de este Libro;
- VI. Siendo propietaria o poseedora de fuentes fijas:
 - a) No cuente con las autorizaciones en materia de prevención y control de la contaminación a la atmósfera o para el manejo y disposición final de residuos industriales no peligrosos o que, contando con ellas, incumpla los términos y condiciones establecidos en las mismas;
 - b) Incumpla con los requisitos, procedimientos y métodos de medición y análisis establecidos en las normas ambientales aplicables;
 - c) No realice la verificación periódica de emisiones contaminantes que le corresponda;
 - d) No cuente con plataformas o puertos de muestreo para la medición y análisis de emisiones contaminantes, cuando así lo determinen las normas ambientales aplicables;
 - e) No minimice el consumo de energía o agua, o no restaure la calidad de ésta, de acuerdo con el presente Libro y las normas ambientales aplicables;
 - f) No cumpla con los programas de prevención, minimización, reciclaje, tratamiento, reuso y disposición de contaminantes y residuos, cuando éstos se

requieran por la cantidad o naturaleza de los contaminantes o residuos generados, de conformidad con las normas ambientales aplicables;

- g) No de aviso inmediato a las autoridades competentes o no tome las medidas conducentes en caso de emisiones contaminantes por accidentes, fugas, derrames, explosiones o incendios que pongan en peligro o afecten la integridad de las personas o causen un daño ambiental;
- h) No acate las medidas que establezcan la Secretaría de Ecología y las demás autoridades competentes en caso de contingencia ambiental o emergencia ecológica, o sean impuestas como medidas de seguridad;
- i) Preste el servicio público de transporte de pasajeros en vehículos que no utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la autoridad competente, para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes.

Se sanciona con multa por el equivalente de 1000 a 5000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quienes verifiquen fuentes móviles que no cumplan con las obligaciones establecidas en la Código en comento, o que:

- I. Expidan constancias o reportes de verificación alteradas, o que no reúnan los requisitos correspondientes;
- II. No entreguen al propietario o poseedor de una fuente emisora de contaminantes la constancia correspondiente o, en caso de ser aprobatoria, no adhiera la calcomanía o el documento respectivo en dicha fuente;
- III. Realicen verificaciones para las cuales no estén autorizados;
- IV. Usen o entreguen constancias, calcomanías o documentos que acrediten la aprobación de la verificación de emisiones contaminantes, sin haber aprobado la verificación correspondiente.

Además será sancionado con la revocación de la autorización correspondiente.

Se sancionará con multa por el equivalente de 1000 a 5000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a verificadores de fuentes fijas que:

- I. No cuente con la autorización correspondiente;
- II. No mantenga sus instalaciones y equipos calibrados y en las condiciones de funcionamiento establecidas en las disposiciones aplicables;

- III. No lleve el registro con la información de las verificaciones efectuadas o no remita a la Secretaría de Ecología los datos obtenidos en los términos fijados por ésta;
- IV. No de aviso inmediato a la Secretaría de Ecología cuando por cualquier causa se dejen de prestar los servicios de verificación o cuando los equipos e instalaciones no funcionen debidamente o se realicen verificaciones no obstante esto último;
- V. Expida o emita reportes de verificación alterados o que no reúnan los requisitos correspondientes;
- VI. Realice actividades para las cuales no esté autorizado;
- VII. No opere conforme a los sistemas, procedimientos, instalaciones, equipos y plazos de verificación establecidos en las normas ambientales aplicables o los determinados por la Secretaría de Ecología en el programa, convocatoria y autorización respectivos.

Se sancionará con multa por el equivalente de 400 a 7500 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien:

- I. Construya una obra nueva, amplíe una existente realizando actividades que puedan resultar riesgosas sin contar previamente con la autorización del estudio de riesgo en los casos en que éste se requiera o que, contando con esa autorización, incumpla los requisitos y condiciones establecidos en la misma;
- II. Realice actividades no riesgosas contraviniendo las medidas preventivas, de control o correctivas establecidas en las normas ambientales aplicables para prevenir y controlar accidentes;
- III. Trafique, en los asuntos no reservados a la Federación, con una o más especies o subespecies silvestres de flora o fauna terrestre o acuática en peligro de extinción, amenazadas, raras o sujetas a protección especial de conformidad con las normas ambientales aplicables, sin perjuicio de la denuncia ante el ministerio público.

Quien realice obras, actividades o aprovechamientos sin contar con la previa autorización de la manifestación de impacto ambiental, en los casos en que ésta sea exigible, se hace acreedor a una multa de 3000 a 5000 mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción. En caso de que ya se hubiere iniciado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la Secretaría de Ecología, además de imponer la sanción correspondiente, podrá negar la autorización respectiva.

En esta entidad se considera que incurre en ecocidio y se sancionará con multa de 4000 a 20 000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien:

- I. Realice actividades que puedan afectar la salud o integridad de las personas o al ambiente;
- II. Ocupe, use, aproveche o deteriore sin derecho un área natural protegida;
- III. No repare los daños ecológicos que ocasione al ambiente, recursos naturales o áreas naturales protegidas. Lo dispuesto en esta fracción será aplicable a la exploración, explotación o manejo de minerales o cualquier depósito del subsuelo, cuando no se reforeste el área o no se restaure el suelo, subsuelo, entornos volcánicos y estructuras geomorfológicas afectadas;
- IV. En los casos no reservados a la Federación, transporte materiales o residuos peligrosos contraviniendo lo establecido en las disposiciones aplicables y se afecte con este motivo la integridad de las personas o se cause un daño al ambiente.

Quien incurra en falsedad en los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elabore, será sancionado con:

- I. Amonestación y multa de trescientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción;
- II. Arresto de hasta treinta y seis horas y multa de mil quinientos a siete mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción;
- III. La pérdida del registro y multa de tres mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción.

Tratándose de fuentes fijas, si persiste la infracción una vez vencido el plazo concedido por la Secretaría de Ecología o las autoridades municipales correspondientes para corregir las irregularidades detectadas, pueden imponerse multas adicionales por cada día que subsista la contravención, sin perjuicio de la multa originalmente impuesta. El monto total de las multas no podrá exceder del equivalente a 40 000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción.

El infractor que pague la multa dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su imposición, tendrá derecho a un descuento cuyo monto determinará la Secretaría de Ecología, siempre que no se trate de una reincidencia, el que en ningún caso será mayor al 50 % de la multa impuesta.

Sin perjuicio de la aplicación de las multas establecidas en los artículos anteriores, se aplican las siguientes sanciones cuando se incurra en las infracciones referidas a continuación:

- I. Clausura total y definitiva de la obra o actividad cuando ésta requiera autorización en materia de impacto ambiental y carezca de la misma, en cuyo caso el infractor deberá reparar los daños ambientales causados;
- II. Clausura temporal, parcial o total, de la obra o actividad, en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en la autorización en materia de impacto ambiental, hasta que los mismos se cumplan;
- III. Retiro de la circulación y remisión de los vehículos respectivos a los depósitos autorizados durante veinticuatro horas:
 - a) En caso de incumplimiento a las limitaciones establecidas por las autoridades competentes para la circulación de vehículos automotores;
 - b) Cuando no se acate lo establecido en los programas, mecanismos o disposiciones, para disminuir la emisión de contaminantes provenientes de vehículos automotores ostensiblemente contaminantes.
- IV. Revocación de las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Ecología, en caso de:
 - a) Modificación o desistimiento del proyecto presentado en el informe preventivo, manifestación o estudio de impacto ambiental o de riesgo, con anterioridad a que la Secretaría dicte la resolución correspondiente y sin dar el aviso respectivo;
 - b) Que el informe preventivo, manifestación o estudio de impacto ambiental o de riesgo conforme a los cuales se haya dictado la autorización respectiva, contenga información falsa o incorrecta u omita la identificación de impactos negativos por impericia, negligencia, mala fe o dolo;
 - c) Que después de otorgada la autorización de impacto ambiental, la obra o actividad respectiva se amplíe o modifique respecto de la generación de contaminantes o del uso o afectación de recursos naturales, sin la previa autorización de la Secretaría;
 - d) Que no se cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en este Libro o en la autorización de impacto ambiental.

A los terceros autorizados se aplicará, además de lo establecido en los artículos precedentes, la suspensión de la autorización para verificar emisiones contaminantes por treinta días hábiles, en los casos siguientes:

- I. Que no se inicie la prestación del servicio de verificación dentro del plazo establecido en la autorización;

- II. Que no se presente a la Secretaría de Ecología, previamente al inicio de la operación del servicio de verificación, la fianza establecida en este Libro;
- III. Que en cualquier tiempo y por cualquier causa no permanezca en vigor la fianza durante la vigencia de la autorización;
- IV. Que no se envíe a la Secretaría de Ecología en los términos establecidos por ésta, la documentación requerida para la supervisión y control de la verificación;
- V. Que los establecimientos de verificación no cuenten con los elementos distintivos determinados por la Secretaría de Ecología para su identificación;
- VI. Que realicen verificaciones para las cuales no estén autorizados;
- VII. Que no operen conforme a los sistemas, procedimientos, instalaciones, equipos y personal técnico de verificación establecidos en este Libro y en las normas técnicas o determinados por la Secretaría de Ecología en el programa, convocatoria, circulares respectivas, así como cuando se alteren los sistemas, procedimientos, instalaciones y equipos de verificación;
- VIII. Que usen o entreguen indebidamente constancias, calcomanías o documentos que acrediten la aprobación de la verificación de emisiones contaminantes;
- IX. Que cobren por la verificación una cantidad superior a la autorizada por la Secretaría de Ecología.

Las infracciones a las disposiciones del Código en comento, que no tengan sanción específica, serán sancionadas mediante amonestación con apercibimiento de que en caso de incurrir nuevamente en la misma infracción, se aplicará multa por el equivalente a 20 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción.

La reincidencia se sanciona con multa por dos tantos de la originalmente impuesta. Se considerará que hay reincidencia cuando una persona haya sido sancionada por contravenir una disposición de este Libro e infringir nuevamente la misma en un período de tres años.

Para la ejecución de las órdenes expedidas por la Secretaría de Ecología o las autoridades municipales competentes, puede hacer uso de la fuerza pública. Quien se oponga o impida el cumplimiento de dichas órdenes será sancionado con multa por el equivalente de 200 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, o arresto administrativo hasta por 36 horas, pero si el infractor no paga la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto. No se impone sanción cuando se haya incurrido en infracción por caso fortuito o fuerza mayor, así como cuando se cumplan espontáneamente las obligaciones respectivas y se reparen los daños causados

al ambiente previamente a que la Secretaría de Ecología o la autoridad municipal competente descubran la infracción.

Por lo que hace a la suspensión parcial o temporal y/o la clausura esta procede contra quien:

- I. Realice obras o actividades que pudieran causar una alteración significativa en el ambiente;
- II. Realice actividades u obras riesgosas sin presentar el estudio de impacto y/o riesgo ambiental y un programa que establezca las acciones de prevención y control en caso de emergencia o contingencias ambientales;
- III. Omita la instalación de equipos y sistemas de control de emisiones contaminantes, provenientes de fuentes fijas y/o no adopten las medidas establecidas para el control de emisiones;
- IV. Rebase los límites permitidos de emisiones contaminantes de fuentes fijas;
- V. Descargue al suelo sustancias, residuos o materiales que rebasen los límites permitidos;
- VI. Incumpla las normas ambientales aplicables relativas a las condiciones particulares de descarga;
- VII. Omita la instalación de plataformas o puertos de muestreo en fuentes fijas;
- VIII. Omita la instalación de sistemas o plantas de tratamiento de aguas residuales, cuando se rebasen los límites permitidos de contaminantes.

Procede la retención o remisión de depósitos de vehículos, a quienes no acaten lo establecido en los programas, mecanismos o disposiciones para disminuir la emisión de contaminantes provenientes de vehículos automotores que ostensiblemente contaminan, para lo cual se coordina con la autoridad estatal o municipal competente que realicen las funciones de vialidad y tránsito.

El arresto administrativo por desacato a las disposiciones de la autoridad en esta materia o por obstaculizar las funciones de la misma. Impuesto el arresto, la autoridad lo hará del conocimiento de la unidad administrativa correspondiente a efecto de que proceda a su ejecución.

FACULTAD DISCRECIONAL DE LA AUTORIDAD

ADMINISTRATIVA.

La facultad discrecional consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite le darán a su actuación, y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, necesidad, técnica, equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley.³⁹

Los elementos de la facultad discrecional según la doctrina, son los siguientes:

1. Debe estar otorgado por la ley desde el punto de vista formal y material.
2. La ley señala a la autoridad que los límites a ésta facultad.
3. Tiene por objeto que dentro de esos límites, que el funcionario pueda apreciar las circunstancias que van desde el decidir si se actúa o no, hasta señalar el límite de esa actuación.

La finalidad que persigue la facultad discrecional pueden ser mediata, que es la de cumplir con el interés general en relación con la actividad realizada por el Estado, a través del órgano que ejercita la mencionada facultad; y el fin inmediato es la satisfacción concreta y definida de la actividad pública, el fin mediato es castigar con una sanción una infracción o evitar la realización de actos perjudiciales a la sociedad.

La facultad discrecional se clasifica en:

- I. **FACULTAD DISCRECIONAL LIBRE.** En este supuesto el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, existe una total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad. Son también llamados discrecionales absolutos o totales, sin embargo esto es relativo, ya que como se mencionó antes, esta facultad debe estar expresada en la ley.
- II. **FACULTAD DISCRECIONAL OBLIGATORIA.** Aquella en la que el servidor público por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentido, dentro de los límites que la ley contempla. No puede abstenerse de emitir un acto, sin embargo la norma le permite cierta movilidad entre varias opciones.
- III. **FACULTAD DISCRECIONAL TÉCNICA.** Los entes públicos tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus

³⁹ Acosta, *Opus Cit.* Págs. 843.

tareas cuando sus operaciones salen de la esfera jurídica y tienen que hacer tareas científicas o técnicas. Sin embargo para la doctrina esta facultad no existe pues el servidor público esta obligado a escoger el método adecuado para lograr los fines que persigue.

La ley misma establece límites a la facultad discrecional, pues da la posibilidad de actuar dentro de cierto marco. Los límites de la discrecionalidad, consisten en una apropiada evaluación de los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como los fines que persigue este. Por ejemplo un acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecional, debe respetar las garantías individuales o derechos humanos que la constitución política regula en su parte dogmática.

El ejercicio de la facultad discrecional esta subordinado a la regla del artículo 16 constitucional y sujeto al control judicial, cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable, sino arbitrario, totalmente injusto y contrario a derecho.

Por cuanto hace a la facultad discrecional la doctrina considera que esta implícita en cada una de las garantías individuales contenidas en la constitución.

En relación al ejercicio del poder sancionador de la Administración derivado del artículo 21 Constitucional, también existe la facultad discrecional para castigar las infracciones administrativas. El que constitucionalmente esta facultad no se encuentra establecida expresamente en la Constitución, no quiere decir que sea inconstitucional, pues según la doctrina esta están planteadas de manera subjetiva.

Cabe destacar que en las garantías en las que existe gran relación es en las contenidas en los artículos 14 y 16 constitucional. Esto debido a que todo acto discrecional debe se legal, fundado, motivado y por escrito; como se ha comentado en materia ambiental la facultad discrecional se encuentra implícita en la legislación en esta materia por cuanto hace a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.

En relación a la facultad discrecional existe la siguiente jurisprudencia:

CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. LA FORMA DE ACTUALIZARLOS AL CASO CONCRETO EXIGE UN PROCESO ARGUMENTATIVO QUE DEBE REDUCIR LA DISCRECIONALIDAD Y LAS APRECIACIONES SUBJETIVAS, ELIMINANDO LA ARBITRARIEDAD.

Definir un concepto jurídico indeterminado puede ser complejo y requerir de una especial valoración, sobre todo cuando el lenguaje empleado en su redacción implique conceptos científicos, tecnológicos, axiológicos, económicos, políticos, sociológicos o de otras

disciplinas, pues de suyo requiere acudir a ellas. Frente a tal caso es menester acudir a valores, principios e intereses que resulten compatibles con el fin de los actos administrativos para esclarecer el contenido y alcance de dichos conceptos. Por tanto, la subfunción puede ser discutible y opinable e implica estar en zonas de incertidumbre decisoria o probabilidad que necesariamente conducen a una discrecionalidad cognitiva o de juicio. Sin embargo, tener que sortear tales imprecisiones y vaguedad en la apreciación intelectual y cognoscitiva no es en realidad un caso de discrecionalidad ni de apreciaciones subjetivas. Efectivamente, al tenor de la intelección de los fines de la norma, aunado a la estimación de valores, políticas, principios e intereses en conflicto, todo ello situado en su contexto e interactuando, se obtiene que la autoridad debe encontrar una solución o respuesta en el caso concreto. Para completar la idea conviene distinguir que los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser: a) Conceptos de experiencia que consisten en apreciar hechos; la competencia del Juez es ilimitada y b) Conceptos de valor donde además de apreciar los hechos, se implican juicios de valor que pueden ser técnicos, por ejemplo, impacto **ambiental**, interés público, utilidad pública. Ello exige un proceso argumentativo en el que entran en juego valoraciones político-morales vigentes en el medio social pues sólo así es posible adscribir un significado a los conceptos indeterminados frente a la situación prevaleciente, de suerte que la autoridad debe motivar cómo es que valoró y connotó, hecho y derecho, ya que a pesar de las apariencias se trata de un esquema condicional en el que se debe aplicar la regla a través de la subsunción y asignación de las consecuencias que el fin de la norma exige atender -intención y propósito del sistema normativo-. Así pues, la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados reduce la discrecionalidad administrativa, eliminando la arbitrariedad de todo aquello que deba ser juzgado en términos de legalidad o justicia, pues la interpretación del concepto no necesariamente deriva del texto de la disposición que lo establece, sino del sentido contextual del ordenamiento.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 49/2005. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de **Administración** Tributaria y de la autoridad demandada. 13 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza

RECURSOS.

Como ya se menciona en capítulos anteriores, los actos emitidos por la Administración Pública deben ser emitidos conforme a los requisitos y formalidades establecidos por los artículos 14 y 16 Constitucionales, es decir, por autoridad competente, escritos, fundados y motivados, y con los datos completos y correctos de los destinatarios, de esta manera podrán presumirse válidos y eficaces.

Contrario a lo anterior se estarían violentando los intereses fundamentales de los administrados, y para estar en la posibilidad de restablecer los derechos de éstos, la propia ley establece los instrumentos jurídicos que son indispensables para salvaguardar los derechos de los administrados los cuales se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución del Estado de México, las leyes y códigos que a lo largo de la presente investigación se han mencionado en materia administrativa y ambiental.

Dichos instrumentos son conocidos como recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo en la misma materia. Estos medios de defensa, válidos en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, recursos que tienen como razón de ser, la necesidad social, y con la finalidad de que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales que afectan la esfera jurídica de los administrados.

La doctrina considera a los recursos como la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos o resoluciones de la administración, independientemente de cuando la interposición de estos sea optativa.

En conclusión los actos administrativos se pueden definir como los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de Administración pública federal, estatal o municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la ley o reglamento que lo regule.⁴⁰

Los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

⁴⁰ Sánchez Gómez, Narciso, “DESARROLLO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL“, Ed. Porrúa, México, 2004. Pág. 218.

- a) Que el recurso administrativo se encuentre previsto en una ley o reglamento administrativo.
- b) Que se especifique los actos o resoluciones administrativas que son la base de la impugnación.
- c) Que en la norma jurídica se indique la dependencia u organismo ante quien debe promoverse el recurso
- d) Que se determine el plazo para intentar el medio de defensa.
- e) Que se encuentre reglamentado todo un procedimiento de tramitación y resolución, en donde se comprenda la admisión de pruebas y el desahogo de las mismas y la resolución.
- f) Que concretice el término para resolver el recurso y que se contemple la configuración de la positiva o negativa ficta ante el silencio de la administración pública.
- g) Que la resolución del recurso funde y motive en derecho y que se notifique personalmente al interesado.
- h) Que e la misma ley o reglamento que lo regule estipule otros medios de defensa que puedan hacerse valer por el particular agraviado en caso de no resultar favorecido con la resolución del recurso administrativo.⁴¹

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que os interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, y debe presentarse ante la autoridad que emitió el acto y será resuelto por el superior jerárquico, debiendo contener el órgano administrativo a quien se dirige, el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; el acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; los agravios que se le causan; en su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, así como se deberá ofrecer las pruebas que tengan relación con ese asunto.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre que lo solicite el recurrente; que sea procedente el medio de defensa; que no contravenga disposiciones de orden público; que no se ocasionen daños a tercero, tratándose de multas o recargos se garantiza el crédito fiscal.

⁴¹ *ibidem*. Pág. 220.

El recurso administrativo se debe resolver a más tardar en un plazo de cuatro meses tal como lo ordena el artículo 17 de la ley en comento, de lo contrario se entenderá configurada la negativa ficta y el agraviado deberá esperar se le notifique la resolución o impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México estatuye el *RECURSO DE INCONFORMIDAD* en los artículos 186 al 198, mismo que es operante contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales que lesionen la esfera jurídica de los particulares, se interpone ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal.

Podrá ser interpuesto por las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses.

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos.

El escrito de interposición del recurso deberá llenar los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución impugnada;
- III. El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere;
- IV. Las pretensiones que se deducen;
- V. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VI. Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente;
- VII. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan; y
- IX. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El recurrente deberá adjuntar al escrito de interposición del recurso:

- I. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- II. El documento en el que conste el acto impugnado;
- III. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- IV. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Si el escrito de interposición se advierte que éste carece de algún requisito formal o que no se adjuntan los documentos respectivos, la autoridad administrativa requerirá al recurrente para que aclare y complete el escrito o exhiba los documentos ofrecidos, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano el escrito o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el caso.

La autoridad administrativa competente desechará el recurso, cuando:

- I. El escrito de interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y
- III. Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera.

Es improcedente el recurso:

- I. Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente;
- III. Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
- IV. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto;

V. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado;

VI. Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

VII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Será sobreseído el recurso cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso;

III. El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV. La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente; y

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado.

Por lo que hace a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus artículos 176 a 181, establece que las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas por los afectados, mediante el recurso de revisión, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico para su resolución definitiva.

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

I. Sea procedente el recurso, y

II. Se exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la Secretaría, de acuerdo con el precio que corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía.

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

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

No procederá la suspensión del decomiso, en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre que carezcan de la concesión, permiso o autorización correspondiente;
- II. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre extraídas o capturadas en época, zona o lugar no comprendidos en la concesión, permiso o autorización respectivos, así como en volúmenes superiores a los establecidos;
- III. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre declaradas en veda o sean consideradas raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial conforme a esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Cuando se trate de especies de flora y fauna silvestre decomisadas a extranjeros, o en embarcaciones o transportes extranjeros;
- V. Cuando se trate de productos o subproductos de flora y fauna silvestre, armas de caza, artes de pesca y demás objetos o utensilios prohibidos por la normatividad aplicable, y
- VI. Cuando se trate de materias primas forestales maderables y no maderables, provenientes de aprovechamientos para los cuales no exista autorización.

Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

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

El Código para la Biodiversidad del Estado de México, dice los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de éste, sus reglamentos y disposiciones que de éste emanen podrán ser impugnadas en los términos establecidos por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y demás disposiciones aplicables.

Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones del Código en mención, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos, normas técnicas estatales y criterios técnicos derivadas de las mismas las personas físicas y jurídicas colectivas de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes y a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan un daño a los elementos y recursos naturales, a la flora o a la fauna silvestres, la salud pública o la calidad de vida y para tal efecto deberán interponer el recurso de inconformidad.

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

En materia municipal, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación de los Ayuntamientos establecerán las sanciones administrativas por violaciones en materia ambiental del orden municipal.

Otro recurso en materia ambiental es el *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO* el cual procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación;

III. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en los renglones administrativo y fiscal;

IV. De los actos administrativos o fiscales que se relacionen con la resolución afirmativa ficta en estas materias, que se configure por el silencio de las autoridades estatales o municipales para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en términos de este Código;

V. De las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio de las autoridades administrativas y fiscales de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, en el plazo de 30 días siguientes a su presentación, conforme a las disposiciones de este ordenamiento;

VI. Las omisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, para dar respuesta a las peticiones de los particulares, una vez que hayan transcurrido por lo menos 10 días siguientes a su presentación;

VII. Los reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa y fiscal que expidan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que sea obligatorio o requisito previo para promover cualquier otro medio de impugnación en contra de tales determinaciones;

VIII. Las resoluciones favorables a los particulares, que causen una lesión a la hacienda pública del Estado o de los municipios, cuya invalidez se demande por las autoridades fiscales del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal;

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

X. Los demás actos y resoluciones que señalen las disposiciones legales.

Serán partes en el juicio:

I. El actor;

II. El demandado. Tendrá ese carácter:

a) La autoridad estatal o municipal que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado.

- b) La autoridad estatal o municipal que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares.
- c) La autoridad estatal o municipal que expida el reglamento, decreto, circular o disposición general.
- d) El particular a quien favorezca la resolución cuya invalidez pida alguna autoridad fiscal de carácter estatal o municipal.
- e) La persona que se ostente como autoridad estatal o municipal, sin serlo.

III. El tercero interesado, que es cualquier persona cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

En el proceso administrativo no procederá la gestión oficiosa. El particular que promueva a nombre de otro, deberá acreditar su personalidad, mediante poder notarial o carta poder firmada ante dos testigos. La representación de las autoridades corresponderá a los servidores públicos que señalen, en su caso, las disposiciones legales aplicables. Cuando las partes tengan reconocida la personalidad ante la autoridad administrativa, ésta será admitida en el proceso administrativo, siempre que se compruebe esa circunstancia con las constancias respectivas.

Los particulares deberán señalar domicilio en el municipio donde resida la sala ante la que se promueva en el primer escrito que se presente, para que en él se hagan las notificaciones personales.

Los secretarios de acuerdos autorizarán las actuaciones jurisdiccionales. También cuidarán de que los expedientes sean foliados al agregarse cada una de las hojas, las rubricarán en el centro de lo escrito y pondrán el sello oficial en el fondo del cuaderno, de manera que queden selladas las dos caras.

Las resoluciones del Tribunal tendrán el carácter de acuerdos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los acuerdos son las determinaciones de trámite. Son sentencias interlocutorias las que ponen fin al juicio o recurso, sin decidir la cuestión principal. Las sentencias definitivas son las que resuelven el juicio o recurso en lo principal.

La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio de la parte actora, dentro de los 15 días al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa ficta, así como de omisiones para dar respuesta a peticiones de los particulares, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II. En los casos de expedición de reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones de carácter general, podrá presentarse la demanda, dentro del plazo de 30 días posteriores a la fecha en que entren en vigor. También podrán impugnarse estas disposiciones generales, conjuntamente con su primer acto de aplicación;

III. Cuando se pida la inválidez de una resolución fiscal favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro un año siguiente a la fecha de emisión de la decisión; y

IV. Sólo tratándose de resolución negativa ficta podrá ampliarse la demanda, dentro de los cinco días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de contestación de la demanda.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;

II. El acto o la disposición general que se impugna;

III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;

IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;

V. Las pretensiones que se deducen;

VI. La fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado;

VII. La fecha en que entró en vigor la disposición general impugnada, en su caso;

VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;

IX. Las disposiciones legales violadas, de ser posible;

X. Las pruebas que se ofrezcan; y

XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso.

El actor podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado, ofreciendo las pruebas específicas que acrediten la existencia de los mismos.

El actor deberá adjuntar a la demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;

- II. El documento que acredite su personalidad, cuando no se gestione a nombre propio;
- III. La copia de la instancia o solicitud no resuelta por la autoridad, que incluya el sello o datos de su recepción, en su caso;
- IV. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- V. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Cuando haya necesidad de impugnar actos privativos de libertad decretados por autoridad administrativa, la demanda podrá presentarse por cualquier persona, a nombre del actor, en forma escrita o verbal. El magistrado dictará las medidas necesarias para que, en su caso, el personal de la sala documente la demanda verbal y que el actor la ratifique con posterioridad a su admisión.

Si al examinarse la demanda se advierte que ésta carece de algún requisito formal, el magistrado de la sala regional la subsanará en el momento de admitirla.

En los casos en que no sea posible que el magistrado del conocimiento subsane algún requisito formal de la demanda o que no se adjunten los documentos respectivos, el magistrado de la sala regional requerirá al actor, para que aclare, corrija y complete la demanda o exhiba los documentos aludidos, en un plazo de tres días, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se desechará de plano la demanda o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, según el supuesto de que se trate.

Se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días siguientes.

La sala desechará la demanda, cuando:

- I. No contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente;
- II. Encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y
- III. Prevenido el actor para que aclare, corrija o complete la demanda, no lo hiciere.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los ocho días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de 3 días posteriores al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

La contestación de demanda expresará:

- I. Las cuestiones que impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;
- II. Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de impugnación del actor;
- III. Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- IV. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;
- II. Los documentos que ofrezca como prueba; y
- III. El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

El tercero interesado podrá apersonarse a juicio a más tardar en la audiencia de Ley, formulando alegatos de manera verbal o por escrito y aportando las pruebas que considere pertinentes.

Si la parte demandada no contesta dentro del término legal respectivo, el Tribunal tendrá por confesados los hechos que el actor le atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

En los juicios en que no exista tercero interesado, las autoridades u organismos demandados podrán allanarse a la demanda, en cuyo caso se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora.

La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte.

Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que de llegar a consumarse harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el magistrado de la sala regional, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el magistrado de la sala regional que conozca del asunto.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto concluye el proceso administrativo. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

La suspensión podrá ser revocada o modificada por la sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, el magistrado discrecionalmente podrá conceder la suspensión sin necesidad de que se garantice su importe.

Cuando a criterio del magistrado fuere necesario garantizar los intereses del fisco, la suspensión del acto reclamado se concederá, previo aseguramiento de los mismos, en cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el magistrado que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

El acuerdo del magistrado de sala regional que conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión. El acuerdo en que se niegue la suspensión deja expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de revisión; pero si la sección de la sala superior revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

Las notificaciones que no fueren hechas de manera legal serán nulas. En este caso la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los tres días siguientes a aquél a que conoció el hecho, ofreciendo pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Si se admite la promoción de nulidad, el magistrado resolverá en un plazo de tres días. En el caso de que se declarara la nulidad, la sala ordenará reponer el procedimiento a partir de la notificación anulada.

Contestada la demanda, el magistrado examinará el expediente y si encontrare acreditada claramente alguna causa evidente de improcedencia o sobreseimiento, a petición de parte o de oficio, emitirá la resolución en la que se dé por concluido el juicio. En caso de que la causal no sea clara, ésta se decidirá en la sentencia que resuelva la cuestión planteada.

En cualquier momento de la tramitación del proceso administrativo, las partes podrán llegar a arreglos conciliatorios que pongan fin al asunto, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. Los acuerdos o convenios respectivos aprobados por el magistrado de la sala del conocimiento producirán todos los efectos jurídicos inherentes a una sentencia ejecutoria.

- I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;
- II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal;
- III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;
- IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;
- V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable;
- VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;
- VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;
- VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y
- IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Procede el sobreseimiento del juicio:

- I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;

IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y

V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

La audiencia del juicio tendrá por objeto:

I. Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas;

II. Oír los alegatos; y

III. Dictar la sentencia.

Una vez abierta la audiencia el día y hora señalados, el secretario de acuerdos llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes. Los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.

Oídos los alegatos de las partes, la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor de cinco días.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal deberán contener:

I. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;

II. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;

III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnado;

IV. El exámen y valoración de las pruebas;

V. La mención de disposiciones legales que las sustenten;

VI. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes; y

VII. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

I. Las que no admitan ningún recurso;

II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o habiéndolas sido se haya desechado o sobreseído o hubiese resultado infundado; y

III. Las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la sala regional competente la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no queda cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la sala regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

2. REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA AMBIENTAL.

2.1 CONCEPTO.

La doctrina define al daño como la pérdida o menoscabo sufrido en la integridad o el patrimonio de una persona o personas determinadas, o entidad pública, como consecuencia de los actos u omisiones injustas.

El Reglamento de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto ambiental, establece en el artículo 3º, establece en sus fracciones:

III Daño ambiental: el que ocurre sobre algún elemento ambiental a consecuencia de un impacto ambiental adverso.

IV Daño a los ecosistemas: es el resultado de uno ó más impactos ambiental sobre uno o varios elementos ambientales o procesos del ecosistema que desencadenan un desequilibrio ecológico.

V Daño grave al ecosistema: es aquel que propicia la pérdida de uno o varios elementos ambientales.

Para algunos doctrinarios penalistas el daño ambiental, es una especie del "daño injusto", consistente en una **agresión directa** al ambiente, provocando una lesión indirecta a las personas o cosas por una alteración, en este caso del ambiente, o en lo que denominamos **impacto ambiental**, que consiste en la afectación mediata de la calidad de vida de quienes habitamos el planeta.

Es preciso diferenciar el deterioro del daño ambiental, considerando al primero como las afectaciones al medio ambiente propiamente dicho, es decir, como las afectaciones a un ecosistema; y al daño ambiental, como las afectaciones a los bienes y a la salud de las personas. En este orden de ideas encontramos el concepto de la afectación ambiental, la cual es la pérdida, menoscabo o modificación negativa de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora o fauna silvestres, paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire o de la estructura o funcionamiento de un ecosistema presentes.

Los daños al medio ambiente, ampliamente difundidos, son variados. La situación actual de la capa de ozono y tragedias, como las explosiones ocurridas en nuestro país, en la ciudad de Guadalajara y San Juan Ixhuatepec, entre otras, se han significado como una alerta sobre el peligro de la actividad industrial irresponsable. La probabilidad de daños altamente destructivos para el medio ambiente y la sociedad humana, generan temor de consecuencias irreparables. Por tal motivo, la prevención es uno de los objetivos del derecho ambiental.

En este orden de ideas es necesario abordar la responsabilidad civil por deterioro o daño ambiental, pues según la doctrina busca no únicamente sancionar y obligar a la restitución al responsable de la afectación, sino que, con ella, se pretende evitar afectaciones futuras, posiblemente culposas, al amparo de actividades lícitas y avanzar hacia la reparación de los ecosistemas afectados en lo general y resarcir con justicia a las personas afectadas por contaminación en casos específicos.

Sin embargo, el criterio de desarrollo sostenible, en muchas ocasiones, no es respetado, por lo que se daña (antijurídicamente) al medio ambiente, lo que hace surgir la responsabilidad civil como un supuesto jurídico que influye notoriamente en la cadena de producción de bienes.

Precisamente este es uno de los grandes aportes que puede hacer la teoría de la responsabilidad civil, en la medida en que la indemnización de daños ambientales, necesariamente, constituirá un factor esencial en la regulación del mercado.

Es indiscutible que las sentencias condenatorias a empresarios por faltas a la legislación ambiental y que obligan a resarcir los perjuicios ocasionados a los ecosistemas, aunque sean pocas, repercuten ampliamente sobre el costo de la producción de artículos necesarios para el ser humano, sobre el mercado asegurador e igualmente, sobre el concepto mismo de desarrollo sostenible.

Es por ello, que el primer objetivo es responsabilizar al infractor, por los daños que hubiere causado. Si quienes contaminan se ven obligados a sufragar los costos de las lesiones al medio ambiente, reducirán sus niveles de contaminación, hasta el punto en que el costo marginal de la descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que habría tenido que realizar. De éste modo, el principio de la responsabilidad ambiental hace posible la prevención de los daños y la internacionalización de los costos ambientales.

La responsabilidad ambiental también puede facilitar la adopción de mayores precauciones mediante la prevención de riesgos y daños, así como fomentar la inversión en el ámbito de la investigación y el desarrollo, con fines de mejora de los conocimientos y las tecnologías.

La voz de responsabilidad, proviene de *respondere*, que significa, *inter alia*, prometer, merecer, pagar, así, *responsalis* significa, «el que responde», el obligado a responder de algo o de alguien, *respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por lo cual alguien asumía una obligación.

La ilicitud de la conducta es claramente característica de la irresponsabilidad, daño causado sin justificación alguna, es decir violando los principios del orden jurídico y la justicia en los que se sustenta la convivencia social. Para que se declare la responsabilidad civil de una persona, incluido el Estado, deben existir tres elementos:

1. Daño-conducta,

2. La imputación del daño, y
3. El fundamento del deber reparatorio.

El daño es la razón del ser de la responsabilidad, y por ello es básica la reflexión de su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, en tal virtud, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso.

Es propio de la esencia de la responsabilidad ya sea en su aspecto contractual o en el extracontractual que exista un binomio conducta-resultado, de tal modo que pueda afirmarse que el daño es consecuencia de una determinada actividad y esto es la más grande dificultad que se presenta en la práctica tratándose de la responsabilidad del daño ambiental, ya que la realidad es mucho más compleja, debido a que en todo fenómeno intervienen una serie de condiciones positivas y negativas que faltando una de esas condiciones no se producirá el resultado.

Como toda relación jurídica obligacional, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos: uno, denominado activo, que tiene el derecho personal de exigir una prestación, y otro denominado pasivo, que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva. El objeto de la relación jurídica es el derecho a la indemnización. Lo que busca es la reparación, es decir, dejar indemne a la víctima por el daño que haya sufrido sin tener la obligación jurídica de soportarlo. Dicha indemnización comprende la reparación de los daños y perjuicios causados, incluidos los daños morales.

En consecuencia el daño ambiental es entendido como, todo aquello que ha caracterizado regularmente las afrentas al medio ambiente es que, no afectan especialmente a una u otra persona determinada, sino exclusivamente al medio natural en sí mismo considerado, es decir, las cosas comunes, que en ocasiones hemos designado como bienes ambientales, tales como el agua, el aire, la flora y la fauna, se trata entonces de aquello que se ha convenido llamar perjuicios ecológicos puros.

Se observa, entonces, que en el derecho ambiental, existe la particularidad de que siempre hay un daño a un bien colectivo y que en ocasiones ese daño, repercute sobre un bien apropiable por un patrimonio particular, así tenga, como es obvio, que cumplir con su función social ecológica. En tal contexto, se dice: que la acción de defensa o de reparación no sólo puede estar en la cabeza de cada damnificado, sino que tiene que ser colectiva, como lo es el daño causado.

Sin embargo por tratarse de bienes colectivos que componen el medio ambiente, y por no haber patrimonio individual que pueda apropiarlos, no es de extrañar que se privilegie la reparación en especie sobre la indemnización pecuniaria, constituye otra de las evoluciones del moderno derecho en relación con los daños ecológicos.

Tiene particular trascendencia, en materia de protección del medio ambiente, la reparación de las cosas al estado anterior, en aquellos casos en que sea total o parcialmente

factible, recomponer el hábitat o el equilibrio de los valores y elementos ecológicos, es la solución prevalente de la ciencia jurídica.

Si bien es cierto, algunos autores sostienen que el daño ambiental no puede ser objeto de reparación, consideramos que dicha posición es equivocada, pues en la mayoría de los casos no se puede lograr el objetivo de reparar el medio ambiente como si el daño no hubiere ocurrido, si se puede predicar otra forma de reparación, que busca dejar el bien en la forma más parecida posible a la que tenía antes del daño. Está lógica, por demás, se predica de la responsabilidad civil en general.

Si la indemnización pecuniaria y equivalente no puede resarcir el daño ambiental, se debe entonces, como se ha dicho, privilegiar, la reparación in natura, que supone hacer tareas necesarias para que el bien lesionado vuelva a cumplir la función anterior al hecho dañino o por lo menos, para que la cumpla de la manera más parecida posible. Dicha indemnización se logra con obligaciones de hacer o con dinero. Para cumplir las obligaciones de hacer, que en nuestro caso solo pueden apuntar a recomponer el medio ambiente.

Ahora bien, en el supuesto que sea imposible restaurar el bien ambiental dañado, se debe proponer que la indemnización favorezca otro bien ambiental similar en la naturaleza. Esta posición se sustenta en el hecho de que el ecosistema es interactuado y, por tanto, si bien es cierto no se restaura el bien lesionado, si la restauración no es técnicamente posible, o sólo lo es en parte, la evaluación de los recursos naturales tiene que basarse en el costo de las soluciones alternativas que tengan meta de reposición de recursos naturales equivalentes a los que han sido destruidos, con el objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y la biodiversidad.

Habrá que tener presente que, como parámetro sobre éste tópico, el convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, afirma de manera expresa que el daño en esta hipótesis, incluye el costo de las medidas preventivas y las pérdidas por daños causados, por tales medidas preventivas, y define a estas últimas como aquellas medidas razonables, tomadas por cualquier persona después de ocurrir un siniestro con el objeto de prevenir o minimizar los daños por la contaminación.

La preocupación por el deterioro de las condiciones ambientales y sus implicaciones de largo alcance, se han convertido en un componente crítico de las iniciativas de todas las naciones, principalmente atañe al rubro de sus políticas, tanto internas como externas, en materia ambiental.

La responsabilidad en materia ambiental, puede traducirse en:

- La degradación y la erosión de los suelos y tierras.
- La sedimentación de los cursos y depósitos de agua, los cambios nocivos del lecho de las aguas, la alteración nociva del flujo natural de las aguas.

- La extinción cualitativa y cuantitativa de especies animales y vegetales de los recursos genéticos.
- Alteraciones nocivas de la topografía, alteración perjudicial o antiestética de los paisajes.
- Introducción y propagación de enfermedades y plagas así como la introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinos.
- Introducción, utilización o uso inadecuado y transporte de sustancias peligrosas.
- Disminución o alteración de fuentes naturales de energía primaria.
- Acumulación o disposición inadecuadas de residuos, basuras, desechos y desperdicios.
- El ruido nocivo.
- La concentración de la población humana, urbana o rural, en condiciones habituales que atenten contra el bienestar y la salud.

En materia de responsabilidad ambiental, contamos con los siguientes puntos:

1. Herencia ambiental. Es la remediación de los problemas causados por actividades en el pasado, proteger actualmente la salud de los ciudadanos, cristalizar cualquier valor de todo programa y promover los intereses económicos al preocuparse por los costos de mantener y mejorar el medio ambiente. Se debe limitar el costo retroactivo y debe implementarse de forma controlada que impacte la economía del país de manera positiva y no adversa.
2. Sólido sentido de ética ambiental. La educación es factor fundamental como la base que asienta la conciencia en la protección del medio ambiente
3. Los adecuados procedimientos administrativos y judiciales son más importantes que las leyes sustantivas. Los procedimientos, que proveen credibilidad a las sanciones potenciales, facilitan la resolución de las materias adversas y establecen el debido proceso de la ley para proteger los derechos del que demanda y del que contamina.

Sin lugar a dudas es la responsabilidad por daños al ambiente uno de los temas jurídicos más apasionantes y controvertibles, pero también es uno de los de mayor subjetividad cuando se trata de juzgarlos fuera de los foros judiciales, tanto nacionales como internacionales, en espacios como pueden ser en los círculos políticos, académicos, en la prensa, en la radio o televisión.

No basta elaborar preceptos de responsabilidad a nivel de convenciones, sino que simultáneamente, debe avanzarse en la tarea de modernizar y hacer más ágil la legislación interna relativa a la responsabilidad ambiental, en particular en cuanto se refiere a las normas sustantivas y adjetivas, cuyas directrices apunten hacer atractiva desde el punto de

vista indemnizatorio, la intervención de los gobernados para concretar la justicia ambiental, bajo el amparo de un estado de derecho.

Es en éste escenario, donde el derecho aparece como el medio más idóneo y viable, para encausar los caprichosos intereses de los grandes agentes económicos y por otro lado, el derecho humano de todos y cada uno de los que habitamos este mundo.

2.2 FUNDAMENTO LEGAL DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO.

La reparación del daño esta fundamentada Constitucionalmente en el artículo 20 que dice que en todo proceso del orden penal, el inculpando, la victima o el ofendido, tendrá las siguientes garantías:

Apartado B. fracción IV, Que se le repare el daño. En los casos que sea procedente, el Ministerio Público esta obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

La noción de daño en materia ambiental, habrá que buscarla en la doctrina, pues en nuestra legislación la encontramos como referida, en el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de impacto ambiental. Es el artículo 51 de este reglamento, el cual faculta a la Secretaria para exigir el otorgamiento de seguros o garantías cuando durante la realización de las obras autorizadas puedan producirse daños graves a los ecosistemas, así como el monto de los seguros y garantías atendiendo a la reparación del daño que pudiera ocasionarse por el incumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones.

En el Estado de México la reparación del daño la encontramos en el Código para la Biodiversidad de esta entidad, en el que el artículo 4.111 establece la responsabilidad solidaria independiente de toda falta de los generadores de residuos sólidos y operadores de instalaciones por los daños y perjuicios que ocasione a los elementos y recursos naturales, a los ecosistemas, a la diversidad biológica y a la salud y calidad de vida de la población.

Y en relación a la reparación del daño el artículo 5.93 del cuerpo legal antes mencionado, establece que la para el caso de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat consistirá en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y en el caso de que el restablecimiento sea imposible en el pago de una indemnización, la cual se destinará de conformidad con lo establecido en el reglamento al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculados con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia.

Así como el artículo 5.93 que establece que la reparación del daño para el caso de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat consistirá en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y en el caso de que el restablecimiento sea imposible en el pago de una indemnización, la cual se destinará de conformidad con lo establecido en el Reglamento al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculados con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia. Serán las autoridades

jurisdiccionales de la Entidad las competentes para conocer de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat.

En materia penal el fundamento legal para la reparación del daño se establece en el Código Penal del Estado de México, en su artículo 26, en relación con el artículo 31 que establece que en caso de delitos contra el ambiente, el derecho a la reparación del daño se instituye en beneficio de la comunidad y a favor del fondo financiero a que refiere la ley de la materia.

El órgano jurisdiccional tomará en cuenta para la determinación del daño causado en materia ambiental el dictamen técnico emitido por la autoridad estatal correspondiente que precisará los elementos cuantificables del daño.

En materia civil el Código Civil del Estado de México establece en su artículo 7.149 y siguientes lo relacionado a la reparación del daño lo cual será abordado ampliamente en temas posteriores.

2.3 PROCEDIMIENTO.

La exención de responsabilidad sólo se producirá acreditando que a pesar de haberse adoptado todas las medidas destinadas a evitarlos y sin mediar culpa concurrente del generador u operador de instalaciones los daños y perjuicios se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no se deba responder.

La Secretaría y las autoridades municipales según su ámbito de competencia podrán ser subsidiariamente responsables atendiendo a su capacidad financiera y presupuestaria por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de accionar contra los administradores, funcionarios y concesionarios que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Todo servidor público está en la obligación de denunciar ante la Secretaría cualquier alteración al medio ambiente que tenga conocimiento en razón de su cargo. Los funcionarios públicos que deban velar por el cumplimiento de lo establecido en la normatividad ambiental vigente incurrirán en responsabilidad solidaria en caso de omisión o incumplimiento de deberes sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al amparo de la legislación vigente. Además serán proporcionalmente responsables por los daños causados al medio ambiente en tanto les sean imputables.

Por cuanto hace a la prescripción de las responsabilidades ésta opera en cinco años a partir de la realización del hecho.

Por otra parte los propietarios y legítimos poseedores de los predios o los terceros que realicen el aprovechamiento serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

Cualquier persona física o jurídica colectiva podrá denunciar ante la Secretaría daños a la vida silvestre y su hábitat sin necesidad de demostrar que sufre una afectación personal y directa en razón de dichos daños.

La Secretaría evaluará cuidadosamente la información presentada en la denuncia y ejercerá de manera exclusiva la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat la cual será objetiva y solidaria.

En el caso de que el demandado sea algún órgano de la administración pública o una empresa de participación estatal mayoritaria la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat podrá ser ejercida por cualquier persona directamente ante el tribunal competente.

Esta acción podrá ser ejercitada sin perjuicio de la acción indemnizatoria promovida por los directamente afectados y prescribirá en treinta y cinco años contados a partir del día en que cesa la acción u omisión generadora del daño o afectación.

Para el caso de acciones u omisiones de carácter continuado o sucesivo el periodo de treinta y cinco años empezará a contar desde el día en que hubiera tenido lugar la última de dichas acciones u omisiones.

No se entenderá conocido el daño o el deterioro ambiental sino cuando se conozcan o sea exigible que se conozcan las consecuencias principales que pueden derivarse de la acción u omisión generadora de la responsabilidad al tiempo en que una u otra hayan tenido lugar.

Serán las autoridades jurisdiccionales de la entidad las competentes para conocer de la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat.

En cuanto a la imposición de la reparación del daño el artículo 2.261 en el que se establecen las reglas para la imposición de las sanciones establece que:

Fracción V. "...La reparación del daño y deterioro a la biodiversidad será impuesta por autoridad competente previo dictamen técnico...".

2.4 OTROS TIPOS DE REPARACIÓN DEL DAÑO.

2.4.1 EN MATERIA CIVIL.

El Código Civil establece en el Título Sexto, la base de la responsabilidad subjetiva y objetiva, así como las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos y del riesgo creado.

El artículo 7.145 del ordenamiento jurídico antes mencionado en relación a las obligaciones que originan los hechos ilícitos:

El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, aún cuando sea incapaz, cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que pruebe que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Cuando al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se prueba que sólo se ejerció a fin de causarlo, sin utilidad para el titular.

Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza, explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos u otros objetos, a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes, se producen daños, cada una de ellas los soportará.

Por lo que hace a restablecer a la situación anterior o el pago de daños y perjuicios el Código Penal del Estado de México, establece que la reparación de daño consistirá, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño que se cause a las personas produzca la muerte o incapacidad total permanente, la indemnización de orden económico, consistirá en el pago de una cantidad equivalente a setecientos treinta días de salario, sueldo o utilidad que percibía la víctima. Cuando esos ingresos excedan del triple del salario mínimo general vigente en la región de que se trate, no se tomará el excedente para fijar la indemnización.

Si no es posible determinar el ingreso económico de la forma señalada, se calculará por peritos, tomando en cuenta la capacidad y aptitud de la víctima, en relación con su oficio, profesión, trabajo o actividad a la que normalmente se haya dedicado.

Si se carece de esos elementos o no desarrollase actividad alguna, la indemnización se calculará sobre la base del salario mínimo general de la región respectiva.

Si el daño origina una incapacidad para trabajar, que sea parcial permanente, parcial temporal o total temporal, la indemnización será fijada por el Juez, considerando las prevenciones de la Ley Federal del Trabajo. La indemnización podrá aumentarse prudentemente al arbitrio del juez, considerando la posibilidad económica del obligado y la necesidad de la víctima.

Además de las indemnizaciones por causa de muerte o incapacidad, debe pagarse a quien lo haya sufrido o a quien los haya efectuado, los gastos médicos, hospitalarios, de medicamentos, de rehabilitación y las prótesis requeridos con motivo del daño, así como en el caso de fallecimiento, los gastos funerarios, los cuales deberán estar relacionados con las posibilidades que hubiese tenido la víctima.

Por lo que hace al derecho a reclamar la indemnización corresponde a la víctima, a quienes dependan económicamente de ella y a falta de los anteriores, a los herederos de la misma.

Por otro lado, el daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en su honor, crédito y prestigio, vida privada y familiar, al respeto a la reproducción de su imagen y voz, en su nombre o seudónimo o identidad personal, su presencia estética, y los afectivos derivados de la familia, la amistad y los bienes.

La obligación de reparar el daño moral, solo será exigible si el mismo se produce como consecuencia de un hecho ilícito extracontractual, independientemente de que se hubiere causado daño material y de la reparación que por el mismo procediera.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que se produjo como consecuencia inmediata y directa de tal conducta.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta la haya intentado en vida.

El monto de la indemnización por daño moral lo determinará el Juez, tomando en cuenta la afectación producida, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima, en su decoro, honor, crédito, prestigio, reputación o consideración, el Juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia, que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes.

Por otro lado, las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligados, de acuerdo con las disposiciones de este capítulo.

Las personas jurídicas colectivas son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores de los que tengan la guarda y custodia.

Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas como directores de colegios, de talleres o de otra institución similar, pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata.

Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tienen bajo su cuidado.

Ni los que ejercen la patria potestad ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia, si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su presencia, si se prueba que no han ejercido suficiente vigilancia sobre ellos.

Los maestros artesanos son responsables de los daños y perjuicios causados por sus operarios en la ejecución de los trabajos que les encomienden. En este caso se aplicará lo dispuesto en el artículo anterior.

Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes, en el ejercicio de sus labores. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia.

Los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de hospedaje están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus empleados domésticos en el desempeño del servicio.

En los casos previstos por los tres artículos precedentes, el que sufra el daño puede exigir la reparación directamente del responsable.

El que paga el daño causado por sus empleados, domésticos u operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

El Estado, los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, tienen obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y

sólo podrá hacerse efectiva, cuando el servidor público responsable directo, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Cuando un animal cause un daño, su dueño lo pagará, si no probare alguna de estas circunstancias:

- I. Que lo guardaba y vigilaba con el cuidado necesario;
- II. Que el animal fue provocado;
- III. Que hubo imprudencia por parte del ofendido;
- IV. Que el hecho resulte de caso fortuito o de fuerza mayor.

Si el animal que hubiere causado el daño fuere provocado por un tercero, la responsabilidad es de éste y no del propietario del animal.

El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina o derrumbe de todo o parte de él, si esta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción.

Igualmente responderán los propietarios de los daños causados por:

- I. La explosión de máquinas, o por la inflamación de sustancias explosivas;
- II. El humo, gases, líquidos o coloidales que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
- III. La caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;
- IV. Las emanaciones de fosas sépticas o depósitos de materias infectantes, contaminantes o venenosas;
- V. Los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;
- VI. El peso, ruido, vibración o movimiento de las maquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquier causa que sin derecho origine algún daño.

Los jefes de familia que habiten una casa o parte de ella son responsables de los daños causados por los objetos que se arrojen o cayeren de la misma.

La acción para exigir la reparación de los daños causados, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.

2.4.2 EN MATERIA PENAL.

Los hechos ilícitos llamados pueden ser pueden causar daños lo mismo que los hechos ilícitos civiles, lo cuales deben ser reparados por el responsable, quien a demás de ser pasible de la sanción represiva penal, queda obligado a la responsabilidad civil consistente en la necesidad de indemnizar a la victima de los perjuicios sufridos.

Existiendo con ello un vínculo entre los ordenes jurídicos el penal imponiendo un castigo al delincuente y el civil imponiendo el resarcimiento del daño “el restablecimiento del equilibrio económico”.

El Código Penal establece que el delito es el acto u omisión que sanciona las leyes penales. La persecución de los delitos queda a cargo del Ministerio Público, quien tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal en representación de la sociedad. La victima del delito presenta su denuncia o querrela, según sea el caso, se inicia la averiguación previa, se llevan a cabo todas y cada una de las diligencias necesarias que lleve a la comprobación de la existencia de un delito y la probable responsabilidad, en este caso se consigna la averiguación ante un juez penal, quien se encargará de procesar al indiciado y de condenarlo o absolverlo.

La reparación del daño que forma parte de la sanción pecuniaria se impone al delincuente, tiene el carácter de pena pública, y cuando esta es exigible por terceros tiene el carácter de responsabilidad civil y es exigible en materia civil.

La reparación del daño proviene de la comisión de un delito y es exigible de oficio y en el caso de que se este en la etapa será el ministerio publico quien en base a la penalidad y al salario mínimo vigente, ésta es impuesta en los delitos en los que el delincuente pueda exigir una caución, en la cual se cobra por los siguientes conceptos: gastos procesales, sanción pecuniaria y reparación del daño. La caución es deposita por el probable responsable, en efectivo o exhibida en póliza de fianza, caución, la cual queda a disposición del juez y al final del proceso, si el juez condena pone a disposición de la vista el recibo por concepto de reparación de daño y si absuelve, en la mayoría de los casos devuelve, el recibo por la cantidad que éste exhibió como reparación del daño.

El Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de México que la reparación del daño comprende:

I. La restitución del bien obtenido por el delito, con sus frutos y acciones, y el pago en su caso del deterioro y menoscabo.

La restitución se hará aun en el caso de que el bien hubiere pasado a ser propiedad de terceros; a menos que sea irreivindicable o se haya extinguido el derecho de propiedad, los terceros serán oídos en un incidente tramitado en la forma que señala el Código de Procedimientos Penales.

II. El pago de su precio si el bien se hubiere perdido, o incorporado a otro por derecho de accesión, o por cualquier causa no pudiese ser restituido.

III. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima.

El monto de la indemnización por el daño moral no podrá ser inferior a treinta ni superior a mil días multa y será fijado considerando las circunstancias objetivas del delito, las subjetivas del delincuente y las repercusiones del delito sobre el ofendido; y

IV. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

La reparación del daño se impondrá de oficio al responsable del delito, pero cuando sea exigible a terceros tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma incidental en los términos que fija el Código de Procedimientos Penales.

Por lo que hace a los inimputables, estarán obligados en todo caso a la reparación del daño conforme a las disposiciones del capítulo V del ordenamiento legal antes citado. Si fueren insolventes, responderán de dicha reparación los que los tengan bajo su patria potestad, tutela o guarda.

La reparación del daño proveniente del delito que deba cubrir el sentenciado tiene el carácter de pena pública; se exigirá de oficio por el Ministerio Público, quien deberá acreditar su procedencia y monto. Tratándose de delitos patrimoniales, será siempre por la totalidad del daño. El ofendido o sus causahabientes podrán aportar al Ministerio Público o al órgano jurisdiccional, en su caso, los datos y pruebas que tengan para tal efecto, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales.

Quien se considere con derecho a la reparación del daño y no pueda obtenerla ante el órgano jurisdiccional penal en virtud de sobreseimiento o sentencia absolutoria, o del no ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.

Por cuanto hace a nuestra materia en estudio la reparación del daño se encuentra contemplada en el artículo 31 del cuerpo legal en comento en el artículo 31, el cual establece que en caso de delitos contra el ambiente, el derecho a la reparación del daño se instituye en beneficio de la comunidad y a favor del fondo financiero a que refiere la ley de la materia.

El órgano jurisdiccional tomará en cuenta para la determinación del daño causado en materia ambiental el dictamen técnico emitido por la autoridad estatal correspondiente que precisará los elementos cuantificables del daño.

En cuanto a quienes tienen derecho a reparación del daño, en orden de preferencia, tienen derecho a la reparación del daño:

- I.** La víctima;
- II.** El ofendido;
- III.** Las personas que dependieran económicamente de él;
- IV.** Sus descendientes, cónyuge o concubinario;
- V.** Sus ascendientes;
- VI.** Sus herederos; y
- VII.** El Estado a través de la institución encargada de la asistencia a las víctimas del delito.

Por lo que hace a los terceros obligados a la reparación del daño:

- I.** Los ascendientes por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;
- II.** Los tutores y los custodios por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad;
- III.** Los directores de internados o talleres que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices, por los delitos que éstos ejecuten durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado y dirección de aquéllos;
- IV.** Las personas físicas o jurídicas colectivas por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos o artesanos, con motivo y en el desempeño de sus servicios;
- V.** Las personas jurídicas colectivas, por los delitos de sus socios, agentes, o directores en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables de las demás obligaciones que aquéllas contraigan;
- VI.** En el caso de la fracción III inciso c) del artículo 15, la persona o personas beneficiadas con la afectación del bien jurídico; y
- VII.** El Estado, los municipios y organismos descentralizados subsidiariamente por sus servidores públicos, cuando el delito se cometa con motivo o en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los responsables de un delito están obligados solidariamente a cubrir el importe de la reparación del daño.

El sentenciado cubrirá de preferencia la reparación del daño y, en su caso, se distribuirá proporcionalmente entre los ofendidos, por los daños que hubieren sufrido; y una vez cubierto el importe de esta reparación se hará efectiva la multa.

Si las personas que tienen derecho a la reparación del daño no lo reclaman dentro de los treinta días siguientes de haber sido requerido para ello, su importe se aplicará en forma equitativa a la procuración y administración de justicia.

Cuando el procesado se sustraiga a la acción de la justicia, los depósitos que garanticen la reparación del daño se entregarán al ofendido o a sus causahabientes inmediatamente después del acuerdo de reaprehensión o de revocación de libertad que corresponda.

Los objetos de uso lícito con que se cometa el delito y sean propiedad del inculcado o de un tercero obligado a la reparación, se asegurarán de oficio por el Ministerio Público o por la autoridad judicial para garantizar el pago de la reparación del daño y solamente se levantará el aseguramiento si los propietarios otorgan fianza bastante para garantizar ese pago.

2.5 INDEMNIZACIÓN Y MULTAS.

La indemnización según el Maestro Manuel Bejarano Sánchez, es el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Resumiendo que indemnizar es dejar sin daño.

Según este autor hoy dos formas de indemnizar, la primera es la reparación en naturaleza que consiste en borrar los efectos del acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él, es decir, colocar a la víctima en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados; y la segunda a través de la reparación por un equivalente, esto se da al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de los derechos o intereses afectados, el dinero, esto es, se le paga el importe de sus daños y perjuicios previa estimación legal de su valor

La indemnización económica de la responsabilidad, debe calcularse sobre el valor de mercado de lo destruido y sobre el valor económico de su restauración, y si está no es posible, se debe restaurar o recomponer ambientalmente un elemento de similar importancia en un ecosistema determinado.

En efecto, es en la llamada restauración por equivalencia cuando se admite la irreparabilidad del daño, para muchos ambientalistas, creen que son muy pocos los daños ambientales irreparables, y que la naturaleza a fin de cuentas y en determinado tiempo es capaz por si misma de recomponerse. Esto no es del todo cierto, sin embargo, surge el concepto de fungibilidad ambiental.

El monto y alcance de la indemnización dependen de la especie de daño que deba ser resarcido.

Ahora bien, la noción de culpa se afirma, y se llega al extremo de predicar: el que contamina, paga. Las teorías de causalidad son cuestionadas en su utilidad práctica, cuando se trata de determinar hechos y autores frente al progresivo daño ecológico. Las formas reparatorias tradicionales no se dan abasto para la indemnización de los afectados. En la legislación ambiental, resultan inciertos los fundamentos de los límites de la responsabilidad, esto es: el qué, por qué y cuándo deberán ser restaurados los ecosistemas que hubiesen sido dañados.

En relación a la multa, el artículo 2.261 del Código para la Biodiversidad del Estado de México en su fracción III, que:

Las multas serán aplicadas por la Secretaría competente o la autoridad municipal, en el ámbito de su competencia por los montos y bajo las condiciones establecidas en esta Sección y demás disposiciones que resulten aplicables.

El ordenamiento legal antes citado establece los siguientes parámetros en relación a la aplicación de las multas.

El primer parámetro está contemplado en el artículo 2.263 del ordenamiento legal antes citado establece que se sancionará con el pago de multa, por el equivalente de cien a tres mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción a quien:

I. Genere residuos sólidos de origen doméstico sin atender las disposiciones dictadas los por los Ayuntamientos y por la legislación estatal aplicable;

II. No cumpla con las medidas de ahorro de agua potable;

III. Genere emisiones contaminantes por ruido, vibraciones o energía térmica, lumínica o visual que rebasen los límites fijados en las normas ambientales aplicables;

IV. Pude, trasplante un árbol público, afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, incluyendo las localizadas en banquetas y camellones sin la autorización previa de la autoridad competente;

V. Realice actividades que puedan afectar considerablemente la calidad del suelo porque no apliquen medidas de conservación, protección o restauración dictadas por la autoridad;

VI. No observe los límites permitidos de emisiones señalados en los reglamentos y normas ambientales, aplicables a vehículos automotores;

VII. Derribe un árbol perteneciente a un área natural protegida o en zonas colindantes con ésta sin la autorización previa de la autoridad competente;

VIII. No presente los informes o avisos en tiempo y forma ante las autoridades estatales de conformidad con lo dispuesto en el presente Código;

IX. Degrade o elimine parcial o totalmente áreas verdes;

X. Cambie de domicilio, o de giro los centros de transformación, almacenamiento o depósitos de productos forestales, modifique, adicione maquinaria y modifique o cambie las fuentes de abastecimiento sin la autorización oficial correspondiente;

XI. Realice actividades agropecuarias sin acatar las disposiciones de este Código en materia de conservación, restauración, recuperación y cambio de uso de suelo;

XII. Efectúe quemas de residuos de cosechas, de huertos frutícolas, de agostaderos o praderas, siempre y cuando esta actividad propicie la degradación de los suelos de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIII. Obstaculice o se oponga al personal autorizado para la obtención de la información necesaria, para la elaboración del Inventario Estatal de Áreas y Zonas Erosionadas;

XIV. Descargue, arroje cualquier tipo de residuos que provoque la muerte, pérdida de la función reproductiva, disminución del crecimiento, desarrollo anormal o infecciones a la flora, fauna y ecosistemas acuáticos en aguas de jurisdicción estatal;

XV. Carezca de plataformas o puertos de muestreo, para la medición y análisis de emisiones de contaminantes cuando así lo determinen las disposiciones aplicables;

XVI. Emita contaminantes a la atmósfera, por acciones de quema de desechos sólidos o líquidos de jurisdicción estatal; y

XVII. No cuente de la inscripción correspondiente en el registro de la Secretaría de una fuente contaminante.

El segundo parámetro esta contemplado en el artículo 2.264. Se sancionará con el pago de multa equivalente de doscientos cincuenta a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción, cuando:

I. Se impida al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección ambiental en los términos previstos en la orden escrita;

II. Se rebasen los límites máximos permitidos de emisiones contaminantes; en fuentes fijas o se impida la verificación de sus emisiones;

III. Construya una obra nueva, amplíe una existente o realice nuevas actividades industriales, comerciales o de servicios que puedan afectar al ambiente sin contar anticipadamente con la autorización del informe preventivo o de impacto ambiental en los casos en que éste se requiera, así como a quien contando con autorización no dé cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidos en la misma;

IV. Realice quemas de materiales a cielo abierto sin contar con el permiso correspondiente o que contando con él, no cumpla con las condicionantes del mismo;

V. Deposite, arroje, residuos en la infraestructura vial o queme éstos o cualquier material no peligroso al aire libre;

VI. Genere descargas de agua residual sin cumplir las normas ambientales aplicables;

VII. Realice el manejo y disposición final de residuos sin contar con la autorización respectiva;

VIII. Rebase los límites máximos permisibles, contenidos en las normas ambientales aplicables para fuentes móviles de conformidad con la constancia respectiva;

IX. Deposite materiales o residuos que obstruyan las redes de drenaje y alcantarillado o cuerpos receptores de los Municipios;

X. No cumpla con las medidas de tratamiento y reuso de aguas tratadas;

XI. Tenga en propiedad o posea y circule con un vehículo por rebasar los límites contenidos en las normas oficiales mexicanas y en los criterios y normas técnicas estatales de conformidad con la constancia respectiva;

XII. Realice actividades que puedan afectar considerablemente la calidad del suelo por que no aplique las medidas de conservación, protección, restauración y recuperación dictadas por la autoridad correspondiente;

XIII. Incumpla con las restricciones y condicionantes ecológicas que se contemplen en los programas de manejo forestal, de agua y de suelo;

XIV. Degrade o elimine parcial o totalmente zonas de preservación en centros urbanos;

XV. Cambie el uso de suelo sin la autorización correspondiente en aquellos casos que se atente irreversiblemente en contra de su vocación natural;

XVI. Explote, use o aproveche aguas superficiales o subterráneas que sean de jurisdicción estatal en volúmenes mayores a los autorizados en los títulos o concesiones respectivos o sin los permisos correspondientes;

XVII. Realice en aguas de jurisdicción estatal la pesca o captura de organismos en zonas en las que se realice la reproducción de especies en peligro de extinción;

XVIII. Carezca de una bitácora de emisiones de contaminantes de jurisdicción estatal en los términos que señalen las leyes ambientales y demás disposiciones aplicables; y

XIX. El que incumpla con los parámetros emitidos en las normas oficiales mexicanas y normas técnicas que se expidan sobre vertimiento de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado.

En el tercer parámetro el artículo 2.265 establece que al propietario o poseedor de un vehículo automotor, que no verifique dentro del período determinado se hará acreedor a una multa de veinte días de salario mínimo vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción.

Así también el artículo 2.266 establece el cuarto parámetro que se sancionará con el pago de multa por el equivalente de quinientos a cuarenta mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción a quien:

I. Realice actividades de explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, de competencia estatal sin sujetarse al programa de manejo del área respectiva;

II. Opere sistemas o plantas de tratamiento sin cumplir con las condiciones particulares de descarga de aguas residuales, así como suspender su operación sin dar aviso a la Secretaría cuando menos con diez días hábiles de anticipación si la suspensión estaba prevista o programada y dentro de los cinco días hábiles siguientes si la suspensión fue imprevisible;

III. Incumpla las medidas que apliquen las autoridades competentes para limitar, suspender o restringir la circulación vehicular en caso de contingencia ambiental;

IV. No cumpla con los términos y condiciones establecidos en la autorización de la manifestación de impacto ambiental correspondiente;

V. No cuente con la autorización para proveer de equipos y servicios para la operación de los centros de verificación vehicular o contando con ella no cumpla con las obligaciones establecidas en el presente Libro;

VI. Sea propietaria o poseedora de fuentes fijas:

a) No cuente con las autorizaciones en materia de prevención y control de la contaminación a la atmósfera o para el manejo y disposición final de residuos industriales no peligrosos o que contando con ellas incumpla los términos y condiciones establecidos en las mismas.

b) No cumpla con los requisitos, procedimientos y métodos de medición y análisis establecidos en las normas ambientales aplicables.

c) No realice la verificación periódica de emisiones contaminantes que corresponda.

d) No cuente con plataformas o puertos de muestreo para la medición y análisis de emisiones contaminantes cuando así lo determinen las normas ambientales aplicables.

e) No minimice el consumo de energía, no ahorre agua y no restaure la calidad de ésta de acuerdo con el presente Libro y las normas ambientales aplicables.

f) No cumpla con los programas de prevención, minimización, reciclaje, tratamiento, reuso y disposición de contaminantes y residuos cuando éstos se requieran por la cantidad o naturaleza de los contaminantes o residuos generados de conformidad con las normas ambientales aplicables.

g) No de aviso inmediato a las autoridades competentes, no tome las medidas conducentes en caso de emisiones contaminantes por accidentes, fugas, derrames, explosiones, incendios que pongan en peligro y afecten la integridad de las personas o causen un daño ambiental.

h) No acate las medidas que establezcan la Secretaría y las demás autoridades competentes en caso de contingencia ambiental o emergencia ecológica.

i) Preste el servicio público de transporte de pasajeros en vehículos que no utilicen las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la autoridad competente para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes.

VII. Degrade o elimine parcial o totalmente zonas de reserva ecológica, sujetas a protección especial;

VIII. Vierta al sistema de drenaje y alcantarillado, aguas residuales sin tratamiento previo que neutralice sus efectos contaminantes; y

IX. Arroje basura, ácidos, combustibles o cualquier producto contaminante en los cuerpos de agua estatal o en sistemas de drenaje y alcantarillado.

El quinto parámetro establecido por artículo 2.267. que se sancionará con el pago de multa por el equivalente de quinientos a cuarenta mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción a quienes verifiquen fuentes móviles que no cumplan con las obligaciones establecidas en el presente Libro o que:

I. Expidan constancias o reportes de verificación alteradas o que no reúnan los requisitos correspondientes;

II. No entreguen al propietario o poseedor de una fuente emisora de contaminantes, la constancia correspondiente o en caso de ser aprobatoria, no adhiera la calcomanía o el documento comprobante respectivo en dicha fuente;

III. Realicen verificaciones para las cuales no estén autorizados; y

IV. Usen o entreguen constancias, calcomanías o documentos que acrediten la aprobación de la verificación de emisiones contaminantes sin haber aprobado la verificación correspondiente.

Además de las multas que se establecen en las fracciones anteriores, se harán acreedores a la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los establecimientos y la cancelación temporal o definitiva, parcial o total de las autorizaciones de aprovechamiento o uso de la inscripción registral de las actividades de que se trate las personas físicas o jurídicas colectivas que incurran en el supuesto previsto en la fracción VII del artículo anterior.

El sexto establecido en el artículo 2.268 que dice que el pago de multa por el equivalente de mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción, a verificadores de fuentes fijas que:

I. No cuenten con la autorización correspondiente;

II. No mantengan sus instalaciones y equipos calibrados en las condiciones de funcionamiento establecidas en las disposiciones aplicables;

III. No lleven el registro con la información de las verificaciones efectuadas o no remitan a la Secretaría los datos obtenidos en los términos fijados por ésta;

IV. Cuando por cualquier causa se dejen de prestar los servicios de verificación, cuando los equipos e instalaciones no funcionen debidamente y realicen verificaciones sin dar no den aviso inmediato a la Secretaría;

V. Expidan o emitan reportes de verificación alterados o que no reúnan los requisitos correspondientes;

VI. Realicen actividades para las cuales no estén autorizados; y

VII. No operen conforme a los sistemas, procedimientos, instalaciones, equipos y plazos de verificación establecidos en las normas ambientales aplicables o los determinados por la Secretaría en el programa, convocatoria y autorización respectivos.

Artículo 2.269 Se sancionará con el pago de multa, por el equivalente de mil doscientos cincuenta a cincuenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción a quien:

I. Realice actividades riesgosas contraviniendo las medidas preventivas, de control o correctivas establecidas en las normas ambientales aplicables para prevenir y controlar accidentes; y

II. Trafique en los asuntos no reservados a la Federación con una o más especies o subespecies silvestres de flora o fauna terrestres, acuáticas, en peligro de extinción, amenazadas, raras o sujetas a protección especial, de conformidad con las normas ambientales aplicables sin perjuicio de la denuncia ante el Ministerio Público.

Séptimo parámetro contemplado en el artículo 2.270, se hará acreedor a una sanción por el equivalente de mil doscientos cincuenta a cincuenta y cinco mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción, a quien realice obras, actividades o aprovechamientos de elementos y recursos naturales o bienes ambientales, sin contar con la previa autorización de la manifestación de impacto ambiental en los casos en que ésta sea exigible. En caso de que ya se hubiere iniciado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental la Secretaría además de imponer la sanción correspondiente, podrá negar la autorización respectiva.

Octavo en el artículo 2.271, se considerará al que incurra en ecocidio y será sancionado con el pago de multa por el equivalente de cuatro mil a sesenta mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción a quien:

I. Realice actividades que puedan afectar a la biodiversidad o a cualquiera de sus elementos, a la salud o a la integridad de las personas;

II. Ocupe, use, aproveche o deteriore sin derecho un área natural protegida;

III. No repare los daños ecológicos que ocasione a la biodiversidad, al ambiente, a los elementos y recursos naturales o áreas naturales protegidas de competencia estatal. Lo dispuesto en esta fracción será aplicable a la exploración, explotación o manejo de materiales pétreos o cualquier depósito del subsuelo cuando no se reforeste el área o no se restaure el suelo, subsuelo, entornos volcánicos y estructuras geomorfológicas afectadas; y

IV. Transporte materiales, residuos peligrosos, en los casos no reservados a la federación contraviniendo lo establecido en las disposiciones aplicables y afecte con este motivo la integridad de las personas o cause un daño o deterioro al ambiente.

El artículo 2.272 establece que quien incurra en falsedad en los informes preventivos, en manifestaciones de impacto ambiental, en estudios de riesgo o que no se haya cumplido con las obligaciones establecidas en los programas de prevención de accidentes será sancionado con:

I. Amonestación y el pago de multa por el equivalente de trescientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción por primera vez;

II. Arresto y el pago de multa por el equivalente a siete mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción y que sea por segunda vez; y

III. La pérdida del registro y el pago de multa por el equivalente de tres mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el área geográfica del Estado que corresponda al momento de cometer la infracción y sea reincidente en más de dos ocasiones.

En caso de reincidencia, el monto del pago de multa podrá ser hasta por dos veces el monto original impuesto sin excederse del doble del máximo permitido, así como la clausura o cancelación definitiva.

Cuando el infractor que pague la sanción dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su imposición, tendrá derecho a un descuento cuyo monto determinará la autoridad competente siempre que no se trate de reincidencia y que en ningún caso será mayor al cincuenta por ciento de la sanción originalmente impuesta.

Como nos podemos dar cuenta todos estos parámetros contemplados en el Código para la Biodiversidad en el Estado de México, a final de cuentas queda a discreción y en consecuencia al estado de ánimo del la autoridad en materia ambiental, quien debe aplicar del monto, dejando entrever, si verdaderamente la multa pudiera ser suficiente en relación al daño causado.

CAPITULO VI. ADECUACIÓN DE LA
HETEROCOMPOSICIÓN,
AUTOREGULACIÓN Y DE LAS SANCIONES
EN EL MARCO LEGAL MEXIQUENSE.

I. ADECUACIÓN DE LA HETEROCOMPOSICIÓN,
AUTOREGULACIÓN Y DE LAS SANCIONES EN EL
MARCO LEGAL MEXIQUENSE.

1. FUNCIONALIDAD DE LA HETEROCOMPOSICIÓN EN MATERIA
AMBIENTAL.

Los litigios, de acuerdo con la terminología de CARNELUTTI, que surgen entre los miembros de la sociedad pueden resolverse de dos maneras, según la persona encargada de hacerlo: La Heterocomposición y la autocomposición.

La Hetero composición implica la intervención de un tercero, ajeno a los sujetos entre quienes se suscita el conflicto, función que se atribuye el Estado y realiza por conducto de la rama judicial, mediante la sentencia, previo el respectivo proceso.

Frente a esas dos posiciones, la heterocomposicion y la autocomposicion, se encuentra una intermedia o mixta, por participar de la naturaleza de ambas, pues son las partes las que logran u obtienen el acuerdo que le pone fin al litigio, pero a él llegan merced a la intervención de un funcionario, a quien se le atribuye esa específica función, sea en el curso o antes del proceso, constituida o representada por la conciliación.

La conciliación, pese a las críticas que ha recibido, en algunos aspectos ciertos y en otros aspectos politizados, presenta un balance general favorable, pues ha permitido obtener la finalización de muchos procesos, cumpliendo el objetivo con ella perseguido, cual es el de la descongestión de los despachos judiciales

En el caso del Estado de México, han sido muchos los esfuerzos que se ha llevada a cabo por las autoridades ambientales para la protección y conservación del medio ambiente, así como la procuración de justicia en materia ambiental, en el Estado de México una de las mas completas a nivel nacional. Para lo cual se han creado en conjunto con el ejecutivo federal diferentes autoridades encargadas de la protección y conservación del medio ambiente como los son:

La Comisión Ambiental Metropolitana fue creada el 13 de septiembre de 1996 y sustituyó a la entonces Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. El "Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana" fue firmado por 17 organismos federales, el ahora gobierno del Distrito Federal y el gobierno del Estado de México. El Convenio fue publicado el 17 de septiembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

- COMISIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA

Es un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El área de acción en la que actúa la Comisión comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios conurbanos: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.

Entre las principales funciones de la Comisión se pueden mencionar las siguiente:

1) Definir, coordinar y dar seguimiento a las políticas, programas, proyectos y acciones en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico;

2) Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación entre los gobiernos estatal y federal y los organismos federales;

3) Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas;

2) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico; así como de educación y capacitación ambientales;

3) Propiciar la participación ciudadana, académica e interinstitucional;

4) Proponer y fomentar los instrumentos de política ambiental que permitan la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona metropolitana y su área de influencia; y

5) Evaluar el cumplimiento de los acuerdos y determinaciones de la Comisión.

La Comisión está integrada por miembros de carácter permanente y eventual. Los miembros permanentes son los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno del Estado de México; entre los miembros eventuales participan la Secretaría de Salud, la de Hacienda y Crédito Público, la de Comercio y Fomento Industrial, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

La Comisión, para el desarrollo y cumplimiento de sus funciones, cuenta con los siguientes órganos, el Pleno, la Presidencia, el Secretariado Técnico, el Consejo Consultivo y los Grupos de Trabajo. Es importante señalar la participación del Consejo Consultivo el cual está conformado por académicos, especialistas, asambleístas, diputados locales y representantes de organizaciones no gubernamentales.

El Gobierno del Estado de México, como miembro permanente de la comisión, ha participado en los diversos proyectos e instrumentos contenidos en el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000, el Programa Forestal Metropolitano, el Programa Metropolitano de Recursos Naturales, el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, asimismo, ha participado en la elaboración de proyectos a ser financiados por el fideicomiso ambiental y en la definición del nuevo esquema de contingencias ambientales.

Como sus principales funciones esta:

- Proponer al Secretario programas y acciones para la conservación, protección y restauración de la calidad de agua y del suelo, así como para el adecuado manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
- Coordinar y gestionar la participación que corresponda a las autoridades federales, estatales y municipales, así como organismos internacionales, no gubernamentales e instituciones educativas para el establecimiento y operación de sistemas de monitoreo de la calidad del agua y del suelo.
- Proporcionar asesoría técnica a los gobiernos municipales, así como a particulares con el objeto de prevenir y controlar los efectos negativos al ambiente en el manejo integral de residuos sólidos urbanos y aguas residuales.
- Coordinar y gestionar la participación que corresponda a las autoridades federales, estatales y municipales, así como organismos internacionales, no gubernamentales e instituciones educativas para realizar estudios tendientes a disminuir las causas de erosión, degradación o modificación del suelo.
- Promover el tratamiento, reciclaje, reuso y la disposición adecuada de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
- Promover el tratamiento y reuso de aguas residuales municipales e industriales;
- Proponer la expedición de normas técnicas en materia de agua, suelo y residuos.
- Proponer la celebración de convenios con gobiernos municipales y dependencias federales y estatales, para la ejecución de obras y acciones para la recuperación de cuerpos de agua, así como para su mantenimiento permanente.
- Las demás que le refieren otras disposiciones y aquellas que le encomiende el Secretario.

SUS PROCESOS.

- Atención y seguimiento a solicitudes de asesoría y capacitación en materia de descargas de aguas residuales y gestión integral de residuos.
- Promoción y elaboración de proyectos de recuperación de agua y suelo en cuencas hidrológicas.
- Implementación de planes y programas de gestión integral de residuos.
- Elaboración de anteproyectos de normas técnicas estatales.

Por otro lado existe como órgano auxiliar la Dirección de Investigación sobre Sustancias Químicas y Riesgos Ecotoxicológicos

Siguiendo con autoridades, la Secretaría del Medio Ambiente es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia ecológica; y le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ecología y protección al ambiente atribuidas al Ejecutivo Estatal;
- Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente;
- Emitir los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente;
- Convenir con los Gobierno Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios del Estado, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental;
- Establecer medidas y criterios para la prevención y control de residuos y emisiones generadas por fuentes contaminantes;
- Establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes;
- Implantar medidas y mecanismos para prevenir, restaurar y corregir la contaminación del aire, suelo, agua y del ambiente en general;
- Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
- Aplicar la normatividad para el manejo y disposición final de los residuos industriales, así

como para la construcción de los sistemas de tratamiento de aguas residuales;

- Promover y ejecutar directamente o por terceros, la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento de residuos industriales, desechos sólidos y tóxicos y aguas residuales;

- Concesionar la construcción, administración, operación y conservación de las instalaciones a que se refiere la fracción anterior;

- Promover, coordinar y participar en acciones de protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en la Entidad;

- Regular y promover la protección y preservación de los recursos de fauna y flora silvestres en territorio del Estado;

- Declarar las áreas naturales protegidas de interés estatal;

- Fomentar, ejecutar y en su caso, operar parques y áreas verdes;

- Administrar, vigilar y controlar los parques naturales que tenga a su cargo;

- Promover y fomentar las investigaciones ecológicas;

- Emitir dictámenes técnicos para cuantificar el daño causado al ambiente;

- Aplicar las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia y promover la aplicación de las que correspondan a otras autoridades; Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

- PROCURADURIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MEXICO.

Para garantizar el ejercicio del derecho de las personas a un ambiente adecuado y contribuir a su desarrollo y bienestar, es necesario que la administración pública cuente con órganos especializados en materia ambiental, que vigilen adecuadamente la observancia de las disposiciones aplicables y sancionar su incumplimiento.

Así mediante el acuerdo del ejecutivo del Estado de fecha 22 de enero de 2002, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 25 de febrero del 2002, surge la PROPAEM, como una prioridad para poner en marcha un programa de protección al ambiente en el que confluyan voluntad, ánimo y experiencia para alcanzar con éxito los objetivos de la política ecológica y coadyuvar a satisfacer las necesidades y expectativas de la población, basadas en las cambiantes condiciones sociales, económicas y políticas de la entidad.

Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México cuenta con dos Subprocuradurías, situadas estratégicamente, en el Valle de México y Toluca.

Tiene como finalidad Procurar, vigilar y promover permanentemente el cumplimiento cabal de la legislación ambiental en el Estado de México, para contribuir al logro del Desarrollo sustentable de la comunidad.

ATRIBUCIONES

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental.
- Prestar Asesoría a los particulares en asuntos de protección al ambiente y de los recursos naturales.
- Dar vista al ministerio público sobre los actos, hechos u omisiones que conozca el ejercicio de atribuciones y que puedan ser constitutivos de delitos ambientales.
- Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada del ejercicio de sus atribuciones.
- Coadyuvar con la autoridades en el cumplimiento de la legislación de la materia y en la atención de contingencias y emergencias ambientales.
- Emitir recomendaciones a las autoridades en cumplimiento de la normatividad ambiental.
- Realizar auditorias y dictámenes ambientales.
- Fomentar la participación ciudadana en el cumplimiento de la legislación ambiental.
- Recibir, investigar y atender las denuncias y quejas de la ciudadanía y las presentadas por las autoridades estatales y municipales, por presuntas violaciones a las disposiciones jurídicas en materia ambiental.

Todas la autoridades antes mencionadas tiene como respaldo principal la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y principalmente el Código para la Biodiversidad en el Estado de México, el cual basado en políticas de regulación directa, a través de un sistema de permisos o licenciamiento y la fijación de límites de emisión de contaminantes y condiciones mínimas de protección a la biodiversidad. Este es el sistema tradicional de comando-control. (Fijar condiciones, verificar y sancionar).

Sin embargo y aún cuando el Ejecutivo Estatal, pone a disposición los recursos necesarios para la optima realización de sus funciones, estas autoridades no esta eximidas

de la corrupción y malos manejos que de éstos recursos hacen los empleados que integran dichas representaciones.

Luego entonces, hasta estos días, la protección del ambiente y de nuestro derecho a un medio ambiente adecuado a través de las responsabilidades administrativa, penal y civil resulta insuficiente e ineficaz para reparar los daños ambientales.

Abordando el tema de la responsabilidad y la reparación ambiental es necesario hacer mención que a través de la responsabilidad civil por deterioro o daño ambiental se busca no únicamente sancionar y obligar a la restitución al responsable de la afectación, sino que, con ella, se pretende evitar afectaciones futuras, posiblemente culposas, al amparo de actividades lícitas y avanzar hacia la reparación de los ecosistemas afectados en lo general y resarcir con justicia a las personas afectadas por contaminación en casos específicos.

Sin pasar por alto, que en todo caso, es casi, imposible, en muchos eventos, científicamente recomponer el daño causado en la naturaleza o a la biosfera, por que en muchas ocasiones hay daños irreparables.

No en vano, a la luz del concepto de desarrollo sostenible, los seres humanos tienen el derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza, por que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal, que responda equitativamente a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Surge la incertidumbre de sí las teorías clásicas de la responsabilidad civil, pueden realizar un aporte significativo al novedoso tema, o sí por el contrario, se comete el error de tratar de moldear aquellas a éste.

Cuando nos aproximamos desde la responsabilidad civil al derecho ambiental, se siente que la primera tiene elementos para aportar, pero también el derecho ambiental hace temblar las estructuras propias de la responsabilidad civil.

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas, y al respecto existen un sin número de teorías que explican sus fundamentos y alcances. En efecto, prácticamente todos los teóricos coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental, sin embargo dicha noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico, puesto que también se usa en el discurso moral y religioso

Surge la incertidumbre de sí las teorías clásicas de la responsabilidad civil, pueden realizar un aporte significativo al novedoso tema, o sí por el contrario, se comete el error de tratar de moldear aquellas a éste.

Se observa, la importancia de la claridad de un régimen de responsabilidad civil en este campo, esto hace que el tema sea apasionante, aún más si se trata de responsabilidad del Estado, que adicionalmente permite cuestionar el papel que éste debe desempeñar en la regulación y en la protección del medio ambiente. En todos sus instrumentos regulatorios, así como también estudiar el tratamiento que debe recibir como prestador de servicios

públicos y de obras de infraestructura potencialmente dañinas, es de hacer notar que uno de los propósitos de éste trabajo es que el mismo sea útil y contribuya a la concepción general de la estructura de la responsabilidad en materia ambiental. Ya que, finalmente, ésta es compartida, ya se trate del Estado o de los particulares. En relación a las autoridades en materia ambiental, específicamente la Procuraduría de Protección del Ante del Estado de México, tuvo al momento de su creación, cierto conflicto en relación a sus atribuciones y competencia, trayendo como consecuencia la siguiente tesis:

Registro No. 175837

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Febrero de 2006

Página: 1543

Tesis: 2a. XIII/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE MÉXICO. NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sostenido que tal figura puede presentarse cuando fuera de los Gobiernos Estatal y Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; o bien, cuando aquélla se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En este sentido, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México no constituye una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios de la entidad, ya que conforme a los artículos 16 y 32 Bis de la Ley Orgánica de la **Administración** Pública del Estado de México; 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Ecología, vigente hasta el 4 de julio de 2005, así como a los puntos primero a cuarto y sexto del Acuerdo del Ejecutivo por el que se creó la Procuraduría citada, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el 25 de febrero de 2002, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Ecología de la entidad, de la cual depende jerárquicamente y, por tanto, del Ejecutivo Local, encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la prevención y control de la contaminación **ambiental**, con facultades para practicar auditorias y dictámenes ambientales, para tramitar y resolver los procedimientos administrativos que instaure en ejercicio de sus atribuciones, así como para imponer medidas de seguridad y sanciones, por lo que no es una autoridad distinta ni ajena al Gobierno Local ni constituye un órgano intermedio de enlace entre éste y los Municipios que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno y, por último, no lesiona la

autonomía municipal pues no suplanta o mediatiza las facultades constitucionales del Municipio ni invade su esfera competencial.

Controversia constitucional 81/2004. Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 27 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

FISCALIA ESPECIALIZADA EN COMBATIR DELITOS AMBIENTALES

En fecha 16 de Enero del año 2001 mediante gaceta de gobierno numero 11, es creada la Fiscalía Especial para Combatir Delitos Cometidos por Fraccionadores y Contra la Propiedad y Posesión de Inmuebles, y es hasta el 16 de Abril del 2006, que por acuerdo numero 12/2006 del Procurador General de Justicia del Estado de México por el que la Fiscalía Especializada en Combatir delitos Ambientales y Cometidos por Fraccionadores se divide en dos fiscalías y son creadas la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos por Fraccionadores y la Fiscalía Especializada en Combatir delitos Ambientales; dependientes directamente del Procurador de Justicia del Estado de México y que cuenta y son dirigidas por un fiscal especial y ya no son dependientes de las Subprocuradurías regionales, las cuales cuenta con sus Agente del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales, las cuales se encuentran ubicadas en Tlalnepantla de Baz, en el municipio de Lerma, así como en Texcoco.

2. AMPLIACIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN RELACIÓN A LA AUTORREGULACIÓN.

Como ya se menciono anteriormente, los litigios, según CARNELUTTI, surgidos entre los miembros de la sociedad pueden resolverse de dos maneras, según la persona encargada de hacerlo: La Heterocomposición, la cual ya fue abordada anteriormente y la autocomposición, la cual se define como la solución del litigio por los propios sujetos entre quienes surge. En este caso no hay intervención ajena alguna y la forma usual de lograrlo es mediante la transacción, que las partes pueden efectuar antes o en el curso del proceso.

Por lo que hace a la autotutorregulación la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que:

ARTICULO 38.- Los productores, empresas u organizaciones empresariales podrán desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios en materia de protección ambiental.

Por otro lado establece que la Secretaría en el ámbito federal, inducirá o concertará:

I.- El desarrollo de procesos productivos y generación de servicios adecuados y compatibles con el ambiente, así como sistemas de protección y restauración en la materia, convenidos con cámaras de industria, comercio y otras actividades productivas, organizaciones de productores, organizaciones representativas de una zona o región, instituciones de investigación científica y tecnológica y otras organizaciones interesadas;

II. El cumplimiento de normas voluntarias o especificaciones técnicas en materia ambiental que sean más estrictas que las normas oficiales mexicanas o que se refieran a aspectos no previstas (sic) por éstas, las cuales serán establecidas de común acuerdo con particulares o con asociaciones u organizaciones que los representen. Para tal efecto, la Secretaría podrá promover el establecimiento de normas mexicanas conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

III.- El establecimiento de sistemas de certificación de procesos, productos y servicios para inducir patrones de consumo que sean compatibles o que preserven, mejoren, conserven o restauren el medio ambiente, debiendo observar, en su caso, las disposiciones aplicables de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y

IV. Las demás acciones que induzcan a las empresas a alcanzar los objetivos de la política ambiental superiores a las previstas en la normatividad ambiental establecida.

ARTICULO 38 BIS.- Los responsables del funcionamiento de una empresa podrán en forma voluntaria, a través de la auditoria ambiental, realizar el examen metodológico de sus operaciones, respecto de la contaminación y el riesgo que generan, así como el grado de

cumplimiento de la normatividad ambiental y de los parámetros internacionales y de buenas prácticas de operación e ingeniería aplicables, con el objeto de definir las medidas preventivas y correctivas necesarias para proteger el medio ambiente.

ARTICULO 38 BIS 2.- Los Estados y el Distrito Federal podrán establecer sistemas de autorregulación y auditorías ambientales en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el Estado de México en el Código para la Biodiversidad del Estado de México a través de políticas de regulación negociadas o autorregulación en un intento de complementar y apoyar a la regulación directa, se ha constituido una política de regulación negociada (o autorregulación). Las bases de este tipo de política son los acuerdos particulares y/o con asociaciones industriales, sobre niveles de mejoramiento ambiental que se habrán de alcanzar. En general conllevan acuerdos para ir más allá de las disposiciones legales mínimas de desempeño ambiental. El convenio o acuerdo requiere que las compañías tomen acciones negociadas y “semi-reguladas” reportando periódicamente sobre los logros, avances acordados y planes de acción subsecuentes. Sin embargo no precisa los lineamientos a seguir por lo que hace a la autorregulación en materia ambiental a pesar de que si la menciona dentro de su cuerpo legal, es de hacerse notar que posiblemente al legislador local pudo pasar desapercibido esta situación ocasionando así una laguna en el citado cuerpo legal.

El sistema jurídico mexicano no cuenta con los medios jurídicos convenientes para garantizar efectivamente el derecho que todos los mexicanos tenemos a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo y bienestar, previsto en el artículo 4º. Constitucional, párrafo quinto, esto debido a que tanto el procedimiento administrativo como el procedimiento penal han resultado insuficientes para preservar el medio ambiente en esta entidad federativa, en donde la contaminación ha producido terribles pérdidas en la biodiversidad, estragos en nuestra salud y en términos generales, en nuestro patrimonio estatal, por lo que es preciso adoptar medidas en las que se dé mayor participación de la sociedad.

Consideramos la defensa y salvaguarda del medio ambiente, como un tópico prioritario, a tratar de manera inmediata, no solo a través de las facultades y acciones del gobierno estatal, sino que resulta conveniente e indispensable otorgar a los ciudadanos la posibilidad de coadyuvar en la vigilancia y protección de nuestros recursos a través de la responsabilidad civil, para lo cual resulta indispensable la legitimación activa que recaerá en los habitantes de la localidad afectada tratándose de casos de contaminación a bienes particulares, del dominio público o al medio ambiente.

Por otro lado, no resulta ejemplar la tipificación de delitos contra el medio ambiente, ya que es sumamente difícil integrar el cuerpo del delito en cuestión, toda vez que sólo se castigan los delitos dolosos contra el medio ambiente y no los culposos. Además de lo anterior, es preciso destacar que los delitos ambientales, toda vez que no son considerados como graves, gozan de libertad provisional.

Como se menciono anteriormente, el deterioro del daño ambiental y el daño ambiental, considerando al primero como las afectaciones al medio ambiente propiamente dicho, es decir, como las afectaciones a un ecosistema; y el segundo, como las afectaciones a los bienes y a la salud de las personas.

Así que la noción de culpa se afirma, y se llega al extremo de predicar: el que contamina, paga. Las teorías de causalidad son cuestionadas en su utilidad práctica, cuando se trata de determinar hechos y autores frente al progresivo daño ecológico. Las formas de reparación tradicionales no se dan abasto para la indemnización de los afectados. En la legislación ambiental, resultan inciertos los fundamentos de los límites de la responsabilidad, esto es: el qué, por qué y cuándo deberán ser restaurados los ecosistemas que hubiesen sido dañados.

Resulta sumamente importante adecuar lo relativo al nexo causal entre la conducta y el resultado hablando de responsabilidad ambiental, toda vez que en términos generales, se concibe los daños y perjuicios como resultados inmediatos y directos, mientras que, en materia ambiental, muchas veces los daños son resultados indirectos a mediano o largo plazo de las actividades que los ocasionan. En este mismo orden de ideas, también es conducente el planteamiento de disposiciones especiales en lo relativo a la prescripción y a la caducidad para demandar la reparación del daño y/o del deterioro ambiental.

**3. CREACIÓN DE UN APARTADO ESPECIAL EN LAS NORMAS
QUE REGULAN LAS SANCIONES Y LA ESTIMACIÓN DEL
MONTO DE LA MULTA.**

Se ha venido responsabilizando a la Administración Pública de los problemas ambientales e imponiéndole también a ella la obligación de su corrección. Sin embargo, las sanciones económicas resultado de un procedimiento administrativo, son sanciones muy bajas, comparadas con el beneficio económico que puede obtenerse por las actividades productivas nocivas para el ecosistema y con las grandes pérdidas que representa el deterioro ambiental de nuestros recursos naturales y la habilitación de zonas contaminadas y/o dañadas.

Asimismo, debemos de procurar la eficacia de las leyes encaminadas a la protección del medio ambiente, tratando, en la medida de lo posible, de evitar se convierta en un instrumento de aprovechamiento económico injustificado, por lo cual no debemos prever al daño moral, como hipótesis de resarcimiento económico, dado que se trata de una apreciación enteramente subjetiva y dada, también su dificultad para acreditarse.

Con el objeto de dar certidumbre jurídica, es de suma importancia establecer un criterio conforme al cual se pueda calcular o determinar el valor económico o el monto que deberá cubrir la garantía financiera o el seguro de responsabilidad objetiva que se contrate para la realización de ciertas actividades. Por ello, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tomará como base para la determinación de dicha cantidad, la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual abarca los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como el coste de las medidas preventivas, de mitigación y demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Es factible que en determinadas situaciones la magnitud del monto al que sea condenado el demandado a título de indemnización por deterioro ambiental o la cantidad que se requiera para la reparación en especie, supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias, entidades descentralizadas y desconcentradas, entidades federativas y de sus municipios. Para tales efectos, a través de la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, se crea un fondo que fungirá como apoyo financiero complementario.

El 9 de noviembre de 2000, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por la cual se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental. Esta iniciativa tiene como finalidad primordial el fortalecimiento del marco jurídico que regule la responsabilidad ambiental, de conformidad con las obligaciones que el Estado

Mexicano ha adquirido en el ámbito internacional en materia ambiental. Esta Ley prevé posibles situaciones de emergencia que pudiesen poner en riesgo la salud o la vida humana o a los ecosistemas. En situaciones en que sea esencial la rápida actuación por parte de la autoridad, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, emitirá una Declaratoria de Emergencia y podrá erogar con cargo al Fondo, los montos que considere necesarios para atenuar los efectos del posible deterioro ambiental. Este artículo se propone, en virtud de la importancia del bien jurídico que se pretende tutelar, como lo son la salud, la vida y los ecosistemas.

En nuestra consideración, este proyecto de Ley, con las debidas modificaciones que requiere puede traer efectos muy positivos que podrán reflejarse en la disminución de los índices de contaminación en nuestro país, en la conservación de la biodiversidad, en la salud de las personas e incluso en la economía, recordando que no bastan las modificaciones legales; que para lograr objetivos como éste, es indispensable voluntad política y acción tanto de autoridades como de ciudadanos.

Los integrantes de la subcomisión encargada de su estudio, señalaron que la iniciativa esta Ley tiene por finalidad no sólo reparar los daños y deterioros que puedan causarse, sino también y quizá aún más, evitar en la medida de lo posible afectaciones futuras, además de que la responsabilidad que derive por daño o por deterioro ambiental, misma que puede consistir en diversas formas de reparación y no en todos los casos se puede restituir al estado anterior al daño o deterioro, como se desprende en dicha iniciativa. Así mismo la subcomisión determina que la presente iniciativa de ley es un instrumento de procuración de justicia. Dicho instrumento debe ser administrado por la institución encargada de procurar justicia en materia ambiental en México, es decir, la PROFEPA.

A continuación de transcribe la iniciativa.

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO Y EL DETERIORO AMBIENTAL, Y SE DEROGA EL ARTÍCULO 203 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Artículo Primero: Se expide la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental en los siguientes términos:

LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO Y EL DETERIORO AMBIENTAL

Artículo 1º Esta ley tiene por objeto regular el régimen de responsabilidad civil por el daño y el deterioro ambiental con motivo de actos u omisiones en la realización de las actividades a que se refiere la fracción I del artículo 2º de esta ley, así como evitar, en la medida de lo posible, afectaciones futuras.

Artículo 2º Para efectos de esta ley se entiende por:

I. Actividades con incidencia ambiental: Las que se relacionan o tienen por objeto, de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes:

a) Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

b) Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la federación en los términos de las leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia nuclear;

d) Producción, almacenamiento, tráfico, transporte, abandono, desecho, descarga, confinamiento, tratamiento, o eliminación de residuos peligrosos o materiales peligrosos, así como las actividades que los generen;

e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

f) Plantaciones forestales;

g) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como selvas y zonas áridas;

h) Las actividades industriales, comerciales, de servicios u otras, que sean consideradas como altamente riesgosas según lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables;

i) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

j) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, esteros y lagos, así como en los litorales;

k) Obras y actividades en Áreas Naturales Protegidas competencia de la federación;

l) Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias; y,

m) Cualquier otra actividad que produzca daño o deterioro ambiental.

II. Afectación ambiental: La pérdida, menoscabo o modificación negativa de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora o fauna silvestres, paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire o de la estructura o funcionamiento de un ecosistema presentes;

III. Daño: La pérdida o menoscabo sufrido en la integridad o el patrimonio de una persona o personas determinadas, o entidad pública, como consecuencia de los actos u omisiones en la realización de las actividades con incidencia ambiental;

IV. Perjuicio: Ganancia o beneficio racionalmente esperado, que ha dejado de obtenerse en virtud del daño o deterioro ambientales;

V. Deterioro ambiental: La afectación ambiental causada como consecuencia de los actos u omisiones en la realización de las actividades con incidencia ambiental;

VI. Reparación en especie: La restitución de las condiciones químicas, físicas o biológicas de la flora o fauna silvestres, paisaje, suelo, subsuelo, agua, aire o de la estructura o funcionamiento de un ecosistema presentes, al ser y estado anteriores al daño o deterioro ambiental producidos; y,

VII. Contener el deterioro ambiental: Todas las medidas tendientes a limitar y evitar el deterioro ambiental en un tiempo y espacio determinados.

Artículo 3°. En los términos establecidos por ésta ley serán responsables las personas físicas, morales, o entidades públicas que por sí o a través de sus representantes, administradores o empleados generen daño, o deterioro ambiental, con motivo de sus actos u omisiones en la realización de actividades con incidencia ambiental.

Cuando la responsabilidad por el mismo daño o deterioro ambiental recaiga en diversas personas, serán solidariamente responsables, a no ser que se pruebe de manera plena el grado de participación de cada uno de ellos en la acción u omisión que lo hubiere causado.

Artículo 4°. La responsabilidad regulada en esta ley es objetiva, atiende al riesgo creado por las actividades con incidencia ambiental, y es exigible con independencia de la culpa o negligencia de la persona que haya causado el daño o el deterioro ambiental.

La responsabilidad por daño o deterioro ambiental con motivo de los actos u omisiones en la realización de las actividades con incidencia ambiental, se presume siempre a cargo de quién o quienes realizan tales actividades, salvo prueba en contrario, siempre y cuando se acredite la relación de causalidad física entre la acción u omisión productora del daño, y el daño o parte del daño o deterioro ambiental causado.

Artículo 5°. No existirá responsabilidad en los siguientes supuestos:

I. Cuando el daño sea producido por dolo, culpa o negligencia inexcusable de la persona que lo hubiera sufrido; y,

II. Cuando el daño o el deterioro ambiental tengan su causa exclusiva en caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 6°. Tendrán legitimación activa para exigir la reparación del daño por deterioro ambiental cualquier persona física o moral, que sufra afectación o perjuicio en su persona o patrimonio.

En tratándose de personas físicas, su sucesión estará legitimada para iniciar la reclamación si la persona afectada hubiera fallecido, siempre que la reparación no hubiere

sido exigible antes del fallecimiento o que el daño fuere conocido con posterioridad al mismo.

Artículo 7°. Tienen interés jurídico y legitimación activa, y podrán demandar ante los tribunales federales la reparación en especie del deterioro ambiental:

I. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y cualquiera de los municipios o delegaciones del Distrito Federal en donde se haya manifestado el deterioro ambiental;

II. Cualquier persona física que tenga su domicilio en el municipio o delegación del Distrito Federal en donde se dió el deterioro ambiental, que haya habitado en él por lo menos durante los cinco años anteriores al acto u omisión que le dio origen;

III. Cualquier persona moral, sin fines de lucro, que actúe en representación de cualquiera de las personas físicas a las que se hace referencia en la fracción anterior, siempre que tenga como objeto social la protección del ambiente en general, o de alguno de sus elementos, y haya sido constituida con tres años de anterioridad al acto u omisión que dio origen al deterioro ambiental.

Artículo 8°. Para efectos de la reparación del daño por deterioro ambiental, los afectados por éste podrán solicitar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, de conformidad a lo previsto por el artículo 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como lo dispuesto por la Ley Federal de Derechos.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá utilizar la información con la que cuente, incluyendo la relativa al procedimiento administrativo, para la elaboración de los dictámenes a los que se hace referencia en el párrafo anterior. Los gastos por concepto de análisis de laboratorio o de campo que adicionalmente se requieran para la dictaminación solicitada correrán a cargo del interesado.

En todo caso, deberán observarse las disposiciones legales sobre confidencialidad de la información industrial y comercial contenida en los expedientes que obren en poder de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Artículo 9°. La reparación del daño a que tienen derecho las personas señaladas en el primer párrafo del artículo 6° de esta ley, podrán consistir, a elección del ofendido en:

I. La reparación en especie del daño por deterioro ambiental, en términos de la fracción VI del artículo 2° de esta ley; o,

II. El pago de los daños o perjuicios; y

III. En su caso, el pago de los gastos en que haya incurrido para contener el daño por deterioro ambiental.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la ley federal del trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda, se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario mas alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la ley federal del trabajo.

En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima, o a los herederos del afectado.

El monto de la condena por indemnización se cubrirá en una sola exhibición.

Artículo 10. Quien de conformidad con el artículo 7° de esta ley, ejercite acción civil, podrá solicitar la reparación en especie del deterioro ambiental, y en su caso el reembolso de los gastos en que haya incurrido para contener la agravación del deterioro ambiental.

Si fuese imposible la reparación en especie del deterioro ambiental, se fijará una cantidad a título de indemnización por deterioro ambiental destinado al Fondo para la Restauración y Preservación de los Ecosistemas. La valoración económica de la cantidad a pagar por concepto de indemnización, podrá realizarse por conducto del Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o instituciones de educación superior o de investigación científica.

El Fondo para la Restauración y Preservación de los Ecosistemas a que se hace referencia en este artículo, será administrado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través del fideicomiso que deberá crearse para el efecto. Esta dependencia deberá presentar un informe anual a la Cámara de Diputados, en el que establezca, de manera detallada, el destino de los recursos que recaude a través del citado fondo, con motivo de las sentencias que se dicten derivadas de la aplicación de esta ley, sin perjuicio del que deba rendir para los efectos del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11. En caso de demandas de reparación del daño o deterioro ambiental formuladas por distintas personas, legitimadas de acuerdo con esta ley, que contengan peticiones incompatibles entre sí, los órganos judiciales deberán dar prevalencia, siempre que sea posible, a la reparación en especie del deterioro ambiental causado.

Artículo 12. La responsabilidad civil regulada en ésta ley se determinará sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que correspondan.

Artículo 13. La responsabilidad civil derivada de un delito o falta administrativa, respecto de los daños por deterioro ambiental o del deterioro ambiental en sí mismo, se regulará por lo establecido en ésta ley.

Artículo 14. La legitimación activa regulada en los artículos 6° y 7° de esta ley, incluye en todo caso, la acción para exigir al responsable la adopción de las medidas necesarias que

eviten la continuación o la repetición del daño o del deterioro ambiental. Estas medidas podrán comprender la instalación de elementos que prevengan la causa del daño o del deterioro ambiental, la contención temporal de la actividad dañosa y la clausura temporal, permanente, total o parcial, de las instalaciones donde dicha actividad se desarrolla, con protección, en todo caso, de los derechos de los trabajadores.

Artículo 15. A los daños que por su menor significación puedan considerarse tolerables según los usos locales, solo se le podrán aplicar medidas preventivas para contener la causación del daño o deterioro, las cuales únicamente podrán consistir en la adopción de medidas de coste no desproporcionado en relación con los daños que se pretenden evitar. En ningún caso, las medidas provisionales consistirán en la suspensión de la actividad o clausura de las instalaciones, salvo que existiera peligro inminente para la salud pública o el equilibrio ecológico.

No se consideran tolerables los daños que hubieren podido evitarse mediante la adopción de medidas preventivas de costo menor a los daños causados.

Artículo 16. Las acciones de reparación del daño y del deterioro ambiental prescriben a los cinco años contados desde el día en que los legitimados en los artículos 6° y 7° de esta ley hayan tenido conocimiento de la acción u omisión causante del mismo.

No se entenderá conocido el daño o el deterioro ambiental sino cuando se conozcan o sea exigible que se conozcan las consecuencias principales que pueden derivarse de la acción u omisión generadora de la responsabilidad, al tiempo en que una u otra hayan tenido lugar.

Artículo 17. En todo caso, las acciones de reparación del daño y del deterioro ambiental reguladas en esta ley caducarán transcurridos veinticinco años desde el día en que haya tenido lugar la acción u omisión causante del daño o del deterioro ambiental.

Para el caso de acciones u omisiones de carácter continuado o sucesivo, el periodo de veinticinco años empezará a contar desde el día en que hubiera tenido lugar la última de dichas acciones u omisiones.

Artículo 18. Será competente para conocer de las acciones derivadas de esta ley, a elección de la parte actora, el Juez de Distrito del lugar donde:

- I. Haya tenido lugar el daño o deterioro ambiental;
- II. Haya tenido lugar la acción u omisión que causante el daño o el deterioro ambiental; o,
- III. Tenga su domicilio el demandado.

Son de aplicación supletoria de la presente ley, las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 19. Quien haya reparado un daño o deterioro ambiental en aplicación de lo previsto en esta ley, podrá ejercer cualquier acción de repetición contra otras personas que, al amparo de la misma o de cualquier otra norma, sean responsables del daño o del deterioro ambiental.

Artículo 20. La autorización de las siguientes actividades quedará condicionada a que el solicitante demuestre a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que cuenta con una garantía financiera o con un seguro de responsabilidad objetiva que, de conformidad con la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, toma en cuenta los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como el coste de las medidas preventivas, de mitigación y demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente:

I. Las actividades industriales, comerciales, de servicios u otras, que sean consideradas como altamente riesgosas según lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Producción, almacenamiento, tráfico, transporte, abandono, desecho, descarga, confinamiento, tratamiento, o eliminación de residuos peligrosos o materiales peligrosos, así como aquellas actividades que los generen;

III. Obras hidráulicas y vías generales de comunicación;

IV. Industria eléctrica; y,

V. Desarrollos inmobiliarios que afecten ecosistemas costeros.

El otorgamiento de la garantía financiera estará sujeto a lo previsto en el Código Civil Federal y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La garantía financiera podrá ser sustituida con la presentación de una póliza de seguro de responsabilidad objetiva por daño y deterioro ambiental. Estos documentos darán cobertura suficiente para reparar el posible daño y deterioro ambiental, que pudiesen ocasionar las actividades.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales realizará la valoración económica, a efecto de determinar el monto de cobertura que deberá comprender la garantía financiera o la póliza de seguro que en su caso se contrate, con base en la evaluación de impacto ambiental que al efecto se requiera. Lo anterior a fin de obtener autorización para la realización de las actividades que se enuncian en este artículo.

Artículo 21. Cuando el monto a título de indemnización por deterioro ambiental a que hace referencia el artículo 10 de esta ley, o la cantidad que se requiera para la reparación en especie del deterioro ambiental a que se refiere el mismo artículo, supere la capacidad financiera de las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades

federativas y sus municipios, o delegaciones del Distrito Federal, podrán solicitar apoyo financiero complementario al Ejecutivo Federal.

Para tales efectos, el Ejecutivo Federal constituirá un fondo denominado "Fondo para la Reparación del Deterioro Ambiental" El monto que lo conforme, deberá ajustarse anualmente en una proporción igual al incremento promedio que registre en el mismo período el Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo que exista una propuesta justificada de modificación presupuestal diferente a la regla general prevista.

El Fondo para la Reparación del Deterioro Ambiental tendrá por objeto:

I. Atender los efectos de los deterioros ambientales cuya magnitud supere la capacidad financiera de las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y sus municipios o delegaciones del Distrito Federal, cuando los montos recuperados de las compañías aseguradoras u otras instituciones financieras no sean suficientes para reparar en especie el deterioro ambiental o para el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 10 de esta ley, el diferencial podrá ser cubierto con cargo al Fondo;

II. Apoyar a las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y sus municipios o delegaciones del Distrito Federal, para la reparación en especie del deterioro ambiental o el pago por concepto de indemnización a que se refiere el artículo 10 de esta ley cuya actividad, conforme a la misma o su Reglamento, no se haya especificado la obligación de aseguramiento o de otorgamiento de garantía financiera; y,

III. Apoyar de manera transitoria a dependencias y entidades de la administración pública federales para la reparación en especie del deterioro ambiental, en tanto reciban los pagos correspondientes de los seguros, de conformidad con la legislación federal aplicable.

Es responsabilidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y sus municipios o delegaciones del Distrito Federal, dar seguimiento a la recuperación de los seguros, de manera oportuna y expedita, conforme a los términos contratados.

Ante la inminencia de que ocurra un deterioro ambiental que ponga en riesgo la salud o la vida humana, o cuando por la magnitud del deterioro ambiental se amenace un ecosistema y, en este sentido, la rapidez de la actuación por parte de la autoridad sea esencial, se podrá autorizar, con base en un dictamen que elabore la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la emisión de una Declaratoria de Emergencia y podrá erogarse con cargo al Fondo, los montos que considere necesarios para atenuar los efectos del posible deterioro ambiental.

La Cámara de Diputados podrá, a efecto de reparar en especie el deterioro ambiental que por la magnitud y el riesgo que éste represente, autorizar una cantidad extraordinaria complementaria al fondo.

Anualmente se incorporarán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, recursos al Fondo para la Reparación del Deterioro Ambiental, el cual deberá mantener como mínimo la cantidad de quinientos millones de pesos. El fondo también podrá conformarse de los impuestos que se establezcan para las industria química y petrolera, así como de donativos particulares.

Artículo Segundo. Se deroga el artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Esta Ley entrará en vigor sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Quienes estén desarrollando alguna de las actividades señaladas en el artículo 20 de esta ley, al día de publicación de la misma, deberán cumplir las obligaciones establecidas, dentro de los 365 días posteriores a su entrada en vigor.

TERCERO. La Secretaría, en un plazo que no exceda de un año, deberá efectuar la valoración económica con base en las evaluaciones de impacto ambiental que se hayan realizado con anterioridad a la publicación de la presente ley, con el objeto de determinar el monto al que ascenderá la cobertura de la garantía financiera o del seguro que se otorgue, para que las obras o actividades a que se refiere el artículo 20 de la presente ley se puedan seguir realizando.

CUARTO. El Ejecutivo Federal deberá proponer en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, la creación del fondo a que se refiere el artículo 21 de la presente Ley, que no podrá ser menor de quinientos millones de pesos.

QUINTO. El régimen de responsabilidad civil regulado en esta ley será aplicable a los supuestos en que el daño o deterioro ambiental sea resultado de una acción u omisión posterior a la fecha de su entrada en vigor.

1. *Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a los 11 días del mes de diciembre del año dos mil dos.*

Podemos observar que esta propuesta de Ley es muy interesante y del estudio de las misma se desprende que aún a pesar de que en alguna partes de su constitución tiene algunos errores gramaticales y de conceptos, sin embargo una vez que haya sido perfeccionada en dichos errores, talvez su funcionalidad pudiera ser importante para el cuidado, protección y regulación del medio ambiente sobre todo en cuanto a la responsabilidad civil por el daño y el deterioro ambiental.

El Código para la Biodiversidad del Estado de México, contempla en su cuerpo legal las bases para la estimulación económica aquellas personas físicas y morales que se

encarguen de la protección, cuidado y conservación del ambiente en esta entidad Federativa, sin embargo no establece las base específicas por lo que hace

El problema de las iniciativas de ley en materia ambiental en nuestro país, sobre todo en el Estado de México, es que dichas iniciativas, algunas muy funcionales y muy interesantes, sin embargo no pasan de la comisión, es decir, no salen de los escritorios y se quedan solo como iniciativas, quienes se encarga de revisar las iniciativas.

En últimas fechas el problema ambiental se ha globalizado y afortunadamente todas estas iniciativas, esperamos tengan como futuro próximo salir y comenzar a ser aplicadas por nuestras autoridades. Lo anterior, es un resultado natural, si contemplamos el aumento de la conciencia ambiental, marcada por la importancia de la biodiversidad, de sus calidades, su protección y, naturalmente, de las conductas que lo dañan, a tal punto que el tema del medio ambiente es uno de los de mayor trascendencia en la agenda de todos los Estados, considerado como un asunto a nivel de seguridad nacional.

También se hace necesario que sobre este tópico se hayan pronunciado muchas voces y organizaciones internacionales, la necesidad de establecer un tribunal ambiental con jurisdicción internacional o una corte ambiental internacional, donde se ventilen los delitos internacionales e igualmente se diriman los asuntos de responsabilidad internacional, por que si bien es cierto, algunos proyectos sobre la responsabilidad, como el Convenio de Basilea, o el Protocolo de Londres, del 19 de noviembre de 1976 sobre la responsabilidad civil, por daños causados por la contaminación del mar por hidrocarburos, no es suficiente, ante la magnitud del problema.

Así mismo, habrá que pronunciarse sobre el establecimiento de una procuraduría internacional o de un procurador ambiental, para que en forma idónea salga en legítima defensa de los derechos e intereses colectivos del medio ambiente con jurisdicción mundial y haciendo caso omiso al concepto de fronteras.

Queda a cargo de nuestras autoridades el conservar y cuidar un medio ambiente para nuestras generaciones futuras y esto puede mejorarse desde la niñez perfeccionándose en la aulas, y desde luego nosotros como futuros padres de familia darles la educación necesaria para que nuestros hijos y las futuras generaciones preserven el medio ambiente que nos rodea, sobre todo en esta entidad federativa tan rica en recursos naturales.

CONCLUSIONES.

1. Derecho Ambiental es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular la conducta de los seres humanos en el tiempo y espacio en el que se desarrollan que tiene como finalidad la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos. Que tiene como características: el objeto, de derecho publico, multidisciplinario, vocación universalista, de intereses colectivos, supracosntitucional. Mismo que es aplicado a través de actos administrativos emitidos por autoridades competentes, principalmente por órganos pertenecientes a la Secretaria de Ecología del Gobierno del Estado de México.

2. La naturaleza del Derecho Ambiental es de carácter administrativo y que se rige por los principios de Ubicuidad, Sostenibilidad, Globalidad, Subsidiaridad, Solidaridad, Preventivo, El que contamina paga, Responsabilidad compartida.

3. El Derecho Ambiental tiene como fundamento legal, en los artículos 3, 4, 25, 27, 28, 73, 115, 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124, 5, 15, 16, 1718, 137, 38, 139, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, además de los Códigos y leyes que regulan la materia ambiental en el Estado de México

4. El Estado de México posee una alta diversidad biológica, cuyo territorio equivale alrededor del 1% del territorio nacional lo anterior debido a su ubicación geográfica, topografía, relieve accidentado, historia geológica, variedad de climas y ecosistemas, que le confieren una enorme complejidad ambiental. Asentado en el centro del país, el Estado es precisamente la frontera entre dos grandes regiones biogeográficas denominadas Neártica y Neotropical. Asimismo, forma parte del origen de tres grandes regiones hidrológicas (RH) de enorme importancia para el país: la RH 18 del Río Balsas, la RH 12 del Río Lerma y la RH 26 del Río Pánuco. En el Estado de México anualmente se presentan más de 1,500 incendios forestales, los cuales llegan a afectar a más de 4 mil hectáreas. Los pastizales y la vegetación arbustiva son los más afectados (85%) y, en menor grado, el renuevo y arbolado adulto (25%). Los incendios forestales son provocados principalmente para el pastoreo, ya que es una práctica común para inducir renuevos y habilitar nuevas zonas de cultivo. Se ha observado que la incidencia de incendios tiene una fuerte relación con la densidad de población rural, la cual es de 76 habitantes/km², la más alta del país.

Para la prevención y control de incendios forestales se realizan anualmente campañas contra incendios que consisten en la operación de brigadas, preparación de brechas corta fuego, realización de quemas controladas, entrega de equipo, campañas de comunicación, entre otras actividades. La infraestructura con la que cuenta el gobierno del Estado ha permitido que prácticamente se atienda el 99% de los siniestros. Sin embargo para que ésta puede seguir operando con la misma eficacia, se requiere su mantenimiento y, en algunos casos su reposición.

Por lo que hace a la reforestación en esta entidad federativa, 1996 existían 6,090 km² de bosques y actualmente se cuenta con 5,580 km². Se estima que anualmente se

pierden 26.5 km cuadrados. Las acciones de reforestación son tradicionales. Año con año se produce la planta necesaria para reforestar durante la época de lluvias, tanto en zonas rurales como urbanas.

5. En materia de producción de planta se cuenta con 37 viveros operados por diferentes instancias, con una capacidad de producción de 35 millones de plantas. Sin embargo, no toda la producción tiene la calidad y tamaño requerido que garantice su supervivencia.

El complejo relieve del territorio del Estado, que incluye desde zonas de alta montaña hasta tierras bajas de clima cálido, alberga a 12 tipos de ecosistemas que van desde los boques templados hasta las zona áridas y tropicales, entre estos están: bosque de pino, bosque de oyamel, bosque de encino, bosque de pino-encino, bosque mesófilo, bosque inducido, selva baja, matorral xerófilo, vegetación halófila, vegetación hidrófila, zacatonal y pastizal.

6. La conservación de la biodiversidad se ha procurado por medio del establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP). El Estado actualmente cuenta con 64 ANP. Los ecosistemas mayor representados en el sistema estatal de ANP son los bosques inducidos y pastizales, situación que revela la necesidad de analizar la utilidad de seguir conservando algunas de las ANP existentes y establecer nuevas estrategias para consolidar la representatividad de la biodiversidad de la entidad es su ANP.

La extensión de las ANP pasó de 4,739.8 km² a 5,639.6 km² en el 2001, esto es un 19% de incremento del área protegida (25% del territorio estatal). Las ANP de competencia estatal son: 25 parques estatales, 13 reservas ecológicas y 10 parques que funcionan sin decreto. Entre la problemática identificada está la necesidad de recategorizar algunas de las ANP debido a que están muy deterioradas, por lo que ya no cumplen con la función para la que fueron creadas, tal es el caso, por ejemplo del Parque Nacional de los Remedios, en Naucalpan. Por otra parte, existen situaciones complejas como la sobreposición de decretos, identificación de límites, problemas de tenencia de la tierra e invasiones, que requieren una atención interinstitucional que involucre la participación de la sociedad en la protección y vigilancia de las ANP.

7. Por lo que hace al procedimiento administrativo en materia ambiental en el Estado de México, los procedimiento auxiliares para la protección jurídica del medio ambiente son:

1. PROCEDIMEINTO PENAL. Por lo que hace a la persecución y sanciones de los delitos ambientales.
2. PROCEDIMEINTO CIVIL. Por lo que hace a la responsabilidad civil y la reparación del daño en materia ambiental.
3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Por que cuanto hace a las visitas de verificación y la aplicación de sanciones.

4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Por lo que hace a la inconformidad de los gobernados frente a los órganos administrativos en este caso ambientales.

8. En materia ambiental los procedimientos son: de inspección y vigilancia, la denuncia popular, procedimiento sumario, procedimiento de evaluación del impacto Ambiental, y los procedimientos internacionales.

9. La facultad sancionadora de la administración pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, pues sin esta facultad los órganos administrativos no podrían ejercer sus atribuciones pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los administrados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos. Las sanciones que aplicables y legisladas en el Estado de México en materia ambiental son la amonestación con apercibimiento; multa; arresto; clausura temporal, permanente, parcial o total de las instalaciones; y las demás que señalen el Código para la Biodiversidad del Estado de México, su reglamento y otros ordenamientos. Y Para la ejecución de las órdenes expedidas por la Secretaría de Ecología o las autoridades municipales competentes, puede hacer uso de la fuerza pública.

10. En relación al ejercicio del poder sancionador de la Administración derivado del artículo 21 Constitucional, también existe la facultad discrecional para castigar las infracciones administrativas. El que constitucionalmente esta facultad no se encuentra establecida expresamente en la Constitución, no quiere decir que sea inconstitucional, pues según la doctrina esta están planteadas de manera subjetiva. Cabe destacar que en las garantías en las que existe gran relación es en las contenidas en los artículos 14 y 16 constitucional. Esto debido a que todo acto discrecional debe ser legal, fundado, motivado y por escrito; como se ha comentado en materia ambiental la facultad discrecional se encuentra implícita en la legislación en esta materia por cuanto hace a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.

11. Y cuando el gobernado no se encuentra de acuerdo por considerar un acto administrativo, por ejemplo el resultado de una visita de verificación o una sanción como ilegal los conocidos como recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo en la misma materia. Estos medios de defensa, válidos en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, recursos que tienen como razón de ser, la necesidad social, y con la finalidad de que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales que afectan la esfera jurídica de los administrados

12. En consecuencia el daño ambiental es entendido como, todo aquello que ha caracterizado regularmente las afrentas al medio ambiente es que, no afectan especialmente a una u otra persona determinada, sino exclusivamente al medio natural en sí mismo considerado, es decir, las cosas comunes, que en ocasiones hemos designado como bienes

ambientales, tales como el agua, el aire, la flora y la fauna, se trata entonces de aquello que se ha convenido llamar perjuicios ecológicos puros

13. Y por lo que hace a la indemnización económica de la responsabilidad, debe calcularse sobre el valor de mercado de lo destruido y sobre el valor económico de su restauración, y si está no es posible, se debe restaurar o recomponer ambientalmente un elemento de similar importancia en un ecosistema determinado.

14. En materia ambiental se utiliza la llamada restauración por equivalencia cuando se admite la irreparabilidad del daño, para muchos ambientalistas, creen que son muy pocos los daños ambientales irreparables, y que la naturaleza a fin de cuentas y en determinado tiempo es capaz por si misma de recomponerse. Esto no es del todo cierto, sin embargo, surge el concepto de fungibilidad ambiental. El monto y alcance de la indemnización dependen de la especie de daño que deba ser resarcido.

15. No basta elaborar preceptos de responsabilidad a nivel de convenciones, sino que simultáneamente, debe avanzarse en la tarea de modernizar y hacer más ágil la legislación interna relativa a la responsabilidad ambiental, en particular en cuanto se refiere a las normas sustantivas y adjetivas, cuyas directrices apunten hacer atractiva desde el punto de vista indemnizatorio, la intervención de los gobernados para concretar la justicia ambiental, bajo el amparo de un estado de derecho.

Es en éste escenario, donde el derecho aparece como el medio más idóneo y viable, para encausar los caprichosos intereses de los grandes agentes económicos y por otro lado, el derecho humano de todos y cada uno de los que habitamos este mundo.

16. Para garantizar el ejercicio del derecho de las personas a un ambiente adecuado y contribuir a su desarrollo y bienestar, es necesario que la administración pública cuente con órganos especializados en materia ambiental, que vigilen adecuadamente la observancia de las disposiciones aplicables y sancionar su incumplimiento. Para ello se crearon Instituciones que como lo es la Comisión Ambiental Metropolitana y La Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México, quienes se encargan de hacer funcional la heterocomposición de la legislación ambiental.

17. La noción de culpa se afirma, y se llega al extremo de predicar: el que contamina, paga. Las teorías de causalidad son cuestionadas en su utilidad práctica, cuando se trata de determinar hechos y autores frente al progresivo daño ecológico. Las formas de reparación tradicionales no se dan abasto para la indemnización de los afectados. En la legislación ambiental, resultan inciertos los fundamentos de los límites de la responsabilidad, esto es: el qué, por qué y cuándo deberán ser restaurados los ecosistemas que hubiesen sido dañados.

Resulta sumamente importante adecuar lo relativo al nexo causal entre la conducta y el resultado hablando de responsabilidad ambiental, toda vez que en términos generales, se concibe los daños y perjuicios como resultados inmediatos y directos, mientras que, en

materia ambiental, muchas veces los daños son resultados indirectos a mediano o largo plazo de las actividades que los ocasionan. En este mismo orden de ideas, también es conducente el planteamiento de disposiciones especiales en lo relativo a la prescripción y a la caducidad para demandar la reparación del daño y/o del deterioro ambiental.

18. Debemos de procurar la eficacia de las leyes encaminadas a la protección del medio ambiente, tratando, en la medida de lo posible, de evitar se convierta en un instrumento de aprovechamiento económico injustificado, por lo cual no debemos prever al daño moral, como hipótesis de resarcimiento económico, dado que se trata de una apreciación enteramente subjetiva y dada, también su dificultad para acreditarse.

Con el objeto de dar certidumbre jurídica, es de suma importancia establecer un criterio conforme al cual se pueda calcular o determinar el valor económico o el monto que deberá cubrir la garantía financiera o el seguro de responsabilidad objetiva que se contrate para la realización de ciertas actividades. Por ello, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tomará como base para la determinación de dicha cantidad, la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual abarca los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como el coste de las medidas preventivas, de mitigación y demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Es factible que en determinadas situaciones la magnitud del monto al que sea condenado el demandado a título de indemnización por deterioro ambiental o la cantidad que se requiera para la reparación en especie, supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias, entidades descentralizadas y desconcentradas, entidades federativas y de sus municipios. Para tales efectos, a través de la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental, se crea un fondo que fungirá como apoyo financiero complementario.

PROPUESTAS

1. La reestructuración de los programas vigentes para la planeación ambiental.

2. El mantenimiento y reposición semestral del equipo contra incendios, de las campañas de comunicación y contra incendios y la ampliación de la infraestructura y del presupuesto asignado para la prevención y control de incendios forestales que se realiza

3. Mayor publicidad en los medios masivos de comunicación en relación a las acciones de reforestación tradicionales. Además de la expansión de producción de la planta necesaria para reforestar durante la época de lluvias, tanto en zonas rurales como urbanas.

4. En materia de producción de planta se cuenta con 37 viveros operados por diferentes instancias, con una capacidad de producción de 35 millones de plantas. Con la calidad en la producción y tamaño de la misma para que garantice su supervivencia.

5. La aportación por parte del gobierno estatal en conjunto con el gobierno municipal para el mejor cuidado y conservación de las áreas naturales protegidas (ANP). El Estado actualmente cuenta con 64 ANP. Además de hacer un análisis preciso de la utilidad de seguir conservando algunas de las ANP existentes y establecer nuevas estrategias para consolidar la representatividad de la biodiversidad de la entidad es su ANP.

6. La recategorización de algunas de las ANP debido a que están muy deterioradas, por lo que ya no cumplen con la función para la que fueron creadas. Por otra parte, la atención interinstitucional que involucre la participación de la sociedad en la protección y vigilancia de las ANP, debido a que existen situaciones complejas como la sobreposición de decretos, identificación de límites, problemas de tenencia de la tierra e invasiones.

7. Capacitación constante a los titulares de los órganos encargados de administrar la justicia, vigilancia y la procuración del medio ambiente en esta entidad.

8. Hacer más estricta la facultad sancionadora de la administración pública en esta entidad. En consecuencia el daño ambiental es entendido como, todo aquello que ha caracterizado regularmente las afrentas al medio ambiente es que, no afectan especialmente a una u otra persona determinada, sino exclusivamente al medio natural en sí mismo considerado, es decir, las cosas comunes, que en ocasiones hemos designado como bienes ambientales, tales como el agua, el aire, la flora y la fauna, se trata entonces de aquello que se ha convenido llamar perjuicios ecológicos puros

9. Por lo que hace a la indemnización económica de la responsabilidad, debe calcularse sobre el valor de mercado de lo destruido y sobre el valor económico de su restauración, y si está no es posible, se debe restaurar o recomponer ambientalmente un elemento de similar importancia en un ecosistema determinado.

10. Realizar avances en la tarea de modernizar y hacer más ágil la legislación interna relativa a la responsabilidad ambiental, en particular en cuanto se refiere a las normas sustantivas y adjetivas, cuyas directrices apunten hacer atractiva desde el punto de vista indemnizatorio, la intervención de los gobernados para concretar la justicia ambiental, bajo el amparo de un estado de derecho.

11. Resulta sumamente importante el planteamiento de disposiciones especiales en lo relativo a la prescripción y a la caducidad para demandar la reparación del daño y/o del deterioro ambiental.

12. Es necesario establecer una unificación de criterio conforme al cual se pueda calcular o determinar el valor económico o el monto que deberá cubrir la garantía financiera o el seguro de responsabilidad objetiva que se contrate para la realización de ciertas actividades, tomando como base para la determinación de dicha cantidad, la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

13. La creación de un fondo financiero que funja como apoyo financiero complementario, para cuando, el demandado a título de indemnización por deterioro ambiental o la cantidad que se requiera para la reparación en especie, supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias, entidades descentralizadas y desconcentradas, entidades federativas y de sus municipios.

14. Dar proceso legislativo a las iniciativas ley en materia ambiental que ese encuentran actualmente en revisión para ampliar el marco jurídico en materia ambiental.

15. Crear un organismo que se encargue de la revisión y actualización de la legislación ambiental, para que estas se encuentre a la altura de las necesidades a las que día con día se enfrenta el deterioro ambiental estatal.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACEVES ÁVILA, CARLA D., “BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2003.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, “DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 1998.
3. BAQUEIRO ROJAS, EDGAR, Y OTROS, “INTRODUCCIÓN AL DERECHO ECOLÓGICO”, ED. OXFORD, MÉXICO, 2005.
4. CASTREJON GARCÍA, GABINO E., “DERECHO ADMINISTRATIVO II”, ED. CARDENAS, EDITORIAL DISTRIBUIDOR, MÉXICO, 2002. TOMO II.
5. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, Y OTRO, “COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2001, SEGUNDO CURSO.
6. FIGUEROA NERI, AIMEE, “FISCALIDAD Y MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2000.
7. FRAGA GABINO, „DERECHO ADMINISTRATIVO“, MÉXICO, 1963, ED. PORRÚA, DÉCIMA EDICIÓN.
8. GONZÁLEZ MÁRQUEZ, JUAN JOSÉ, “LA RESPONSABILIDAD POR EL DAÑO AMBIENTAL, EN MÉXICO. EL PARADIGAMA DE LA REPARACIÓN”, ED. UAM AZCAPOTZALCO, MÉXICO, 2002, PRIMERA EDICIÓN.
9. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 1997, SEGUNDA EDICION.
10. GUTIERREZ NAJERA, RAQUEL, “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO AMBIENTAL”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 1998.

11. GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, “DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO ADMINISTRATIVO AL ESTILO MEXICANO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 1993.
12. MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, “INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2004, CUARTA EDICIÓN.
13. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., “DERECHO ADMINISTRATIVO, . SEGUNDO CURSO”, ED. HARLA, MÉXICO, 1991.
14. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., “DERECHO ADMINISTRATIVO 1ER Y 2DO. CURSO”, ED. OXFORD, MÉXICO, 2003, CUARTA EDICIÓN.
15. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., “DERECHO ADMINISTRATIVO, 3ER Y 4TO. CURSO”, ED. OXFORD, MÉXICO, 2000, TERCERA EDICIÓN.
16. ROJAS AMANDI, VICTOR MANUEL, “PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL T. L. C. A. N. Y LA O. M. C.”, MÉXICO 2000, ED. OXFORD.
17. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, “DESARROLLO URBANO Y DERECHO AMBIENTAL”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2004.
18. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, “PRIMER CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2003, TERCERA EDICIÓN.
19. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “MANUAL DEL JUSTICIABLE EN MATERIA ADMINISTRATIVA”, MÉXICO, 2003, PRIMERA EDICIÓN.
20. ZARQUIN CORTEZ, SERGIO SALOMÓN, “DERECHO DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE”, ED. PORRÚA, MÉXICO, 2000.

LEGISLACIÓN.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.
2. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
3. CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE MÉXICO
4. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO.
5. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE MÉXICO.
6. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.
7. CÓDIGO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO.
8. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
9. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.
10. LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS.
11. LEY DE AGUAS DEL ESTADO DE MÉXICO.
12. INICIATIVA DE LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR EL DAÑO Y DETERIORO AMBIENTAL.
13. JURISPRUDENCIA.

PORTAL DE INTERNET DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
www.edomex.gob.mx