



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

“ANÁLISIS JURÍDICO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL, REALIZADO POR LA  
PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE,  
DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO”

# **TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRA EN DERECHO CON AREA TERMINAL  
EN DERECHO AMBIENTAL**

PRESENTA:

**LIC. LISSETH HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**

**TUTOR ACADEMICO:**

**M. EN D. MIRIAM DEL CARMEN PICHARDO GÓMEZ**

**TUTORES ADJUNTOS:**

**D. EN D. SILVIA PATRICIA PLIEGO TERRÍQUEZ**

**M. EN D. LUIS FERNANDO AYALA VALDÉS**

Ciudad Universitaria, Toluca, México, junio 2017.





**UAEM** | Universidad Autónoma  
del Estado de México

Abril 06, 2017  
CEA/194/2017

**LIC. LISSETH HERNÁNDEZ MARTÍNEZ  
PRESENTE**



Facultad de Derecho  
Coordinación de  
Estudios Avanzados

Sirva el presente, para comunicarle que una vez realizado el análisis del expediente académico relacionado con el proceso para obtener el grado de **Maestra en Derecho Área Terminal Derecho Ambiental**, con fundamento en lo establecido por el artículo 59 y demás relativos del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México, publicado en la Gaceta Universitaria del mes de Mayo de 2008, me permito otorgar a Usted la autorización necesaria para que proceda a la impresión del trabajo terminal de grado denominado: **"Análisis Jurídico al Procedimiento Administrativo en materia de Impacto Ambiental, realizado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México"** y con oportunidad presente los diez ejemplares requeridos para estar en posibilidad de programar la fecha en que deberá llevarse a cabo su examen para obtener el grado en comento.

No habiendo otro asunto que tratar por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración y estima.

**Atentamente**

**Patria, Ciencia y Trabajo**

**"2017, Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**

*Felipe C.B.*

**Dr. en Gob. Felipe Carlos Batancourt Higareda**  
Coordinador de Estudios Avanzados de la  
Facultad de Derecho

FCB/mtr



[www.uaemex.mx](http://www.uaemex.mx)

Cerro de Coatepec s/n Ciudad Universitaria, Toluca, Estado de México,  
C.P. 50110, Tel. (01722) 2 14 43 00 y 2 14 43 72 ext. 136

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>III</b>
<b>PROTOCOLO .....</b>	<b>IV</b>
<b>CAPITULO PRIMERO .....</b>	<b>1</b>
<b>CONSIDERACIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Generalidades del Derecho Administrativo .....	1
1.1.2 Concepto de Derecho Administrativo .....	2
1.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo.....	6
1.1.5 El Estado y sus Funciones .....	18
1.1.6 El Acto Administrativo.....	25
1.2 Generalidades del Derecho Ambiental .....	41
1.2.1 Definición de Derecho Ambiental .....	42
1.2.2 Fuentes del Derecho Ambiental .....	44
1.2.3 Principios del Derecho Ambiental.....	48
1.2.4 Naturaleza Jurídica y Características del Derecho Ambiental .....	50
1.2.5 Sujetos del Derecho Ambiental .....	52
1.2.6 El Derecho Ambiental en Diferentes Vertientes .....	54
<b>CAPÍTULO SEGUNDO .....</b>	<b>59</b>
<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE.....</b>	<b>59</b>
2.1 Concepto de Administración Pública .....	59
2.1.1 Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal .....	61
2.1.2 Atribuciones de la Administración Pública del Ambiente .....	66
2.2 La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y su Estructura Orgánica.....	75
2.3 Órganos Administrativos Desconcentrados, su competencia y organización .....	78
2.4 Origen y Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. ....	82
2.4.1 Atribuciones y Organización de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente .....	88
<b>CAPÍTULO TERCERO .....</b>	<b>97</b>
<b>MARCO NORMATIVO FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.....</b>	<b>97</b>
3.1 Panorama General del Marco Normativo Federal para la Protección del Ambiente.....	97
3.2 Bases Constitucionales de la Protección Jurídica del Ambiente .....	101
3.2.1 Artículos 1°, 2°, 4°, 25°, 26°, 27°, 28°, 73°, 115° y 124° Constitucionales.....	103
3.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo .....	130
3.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .....	133

3.4.1 Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente .....	139
3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales .....	141
3.6 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación al Impacto Ambiental y su Artículo 5°. .....	149
<b>CAPÍTULO CUARTO</b> .....	152
<b>ANÁLISIS JURÍDICO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL, REALIZADO POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO</b> .....	152
4.1 El Procedimiento Administrativo en Materia de Impacto Ambiental .....	152
4.1.1 Acto Jurídico en Materia Ambiental .....	153
4.1.2 Procedimiento de Inspección y Vigilancia Ambiental .....	154
4.1.3 Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental .....	157
4.1.4 Impacto Ambiental .....	166
4.2 El Procedimiento Administrativo que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental. ....	169
4.2.1 La Orden de Inspección en Materia de Impacto Ambiental .....	171
4.2.2 El Acta de Inspección en Materia de Impacto Ambiental .....	185
4.2.3 Medidas de Seguridad .....	189
4.2.4 El Acuerdo de Emplazamiento .....	192
4.2.5 Acuerdo de Alegatos .....	201
<b>CONCLUSIONES</b> .....	214
<b>PROPUESTAS</b> .....	218
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	220
<b>BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	220
<b>LEGISLATIVAS</b> .....	221
<b>INFORMÁTICAS</b> .....	222
<b>DIGITALES</b> .....	222

## INTRODUCCIÓN

La problemática ambiental que se ha destacado en los últimos años, es una latente preocupación para la humanidad, por tal motivo ha surgido el derecho ambiental como una ciencia del derecho tendiente a frenar los impactos negativos causados por la acción del hombre, teniendo como base primaria al derecho administrativo, coadyuvando como ente de procuración de justicia ambiental. Es así que las instituciones administrativas dependientes del poder ejecutivo federal han surgido como entes reguladores de dichas problemáticas, basando su actuar en el procedimiento administrativo cuya herramienta ha sido utilizada para que el estado pueda sujetar a quien infringe la legislación ambiental sometiénolos al cumplimiento de las obligaciones y deberes que tienen para con el ambiente.

El procedimiento administrativo parece ser muy sencillo sin embargo para la materia ambiental resulta ser muy particular pues involucra aspectos de carácter ambiental que conlleva conocer cuestiones técnicas de materias como recursos naturales e impacto ambiental.

Por lo anterior con el presente trabajo se pretende dar un pequeño esbozo del papel que juega el procedimiento administrativo en instituciones administrativas de carácter ambiental federal, como lo es, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por ello parto referenciando al procedimiento administrativo de forma genérica, haciendo la relación que este tiene para con las instituciones ambientales, enunciando los alcances que tiene la materia ante otras instancias jurisdiccionales, haciendo alusión a algunos conceptos que atañen a dicho procedimiento, mencionando cada una de sus etapas, las formalidades de ley que rigen, los entes procuradores de justicia administrativa, la normativa ambiental federal, para así finalmente atraerlo hasta las particularidades del procedimiento administrativo focalizado en la materia de impacto ambiental.

Asimismo se aborda de forma particular el procedimiento administrativo que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, específicamente en materia de impacto ambiental, desde el punto de vista jurídico, como servidor público que en su momento fui y como ente social que encuentra en dicho procedimiento muchas fortalezas por las cuales se deben trabajar partiendo de las deficiencias que se tiene sobre dicho procedimiento.

La materia de impacto ambiental resulta un tema muy interesante, apasionante y novedoso debido a su especial complejidad y trascendencia que tiene para con los recursos naturales, ello es posible por la convergencia de las diversas ramas de la ciencia que coadyuvan y tienen una interrelación con la materia de impacto ambiental, asimismo porque dentro de la materia se maneja vida que está en un constante cambio y dinamismo, bajo este tenor con el presente se pretende que la autoridad tenga una noción clara de las debilidades que se enfrenta ante el desarrollo del procedimiento que lleva a cabo y pueda mejorar, trabajando en los aspectos que se hacen mención, para así realmente tutelar en forma efectiva a los recursos naturales que se ven inmersos en la materia, dicho trabajo espero sea muy productivo para usted lector y sirva como medio para motivar su interés, estudio y deseo por adentrarse en las cuestiones ambientales desde los diversos ámbitos de aplicación del derecho.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la oportunidad de vivir esta etapa, haberme dado salud para lograr mis objetivos y poner en mi camino a todas aquellas personas que han sido soporte y compañía durante el desarrollo de esta etapa de estudio.

A toda mi familia por el apoyo que me brindaron durante esta etapa de mi vida académica, por su confianza y por todo su amor.

También quiero agradecer a mis tutores académico y adjuntos, porque gracias a sus observaciones y guía, hicieron que el presente trabajo mejorara.

A todos mis amigos y compañeros que aportaron sugerencias y brindaron su valioso tiempo para que mi trabajo pudiera concluirse, y a todas las personas que estuvieron presentes en el transcurrir de mi tesis.

## **PROTOCOLO**

### **a. Objeto de estudio**

El Procedimiento Administrativo en Materia de Impacto Ambiental, que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación, Estado de México.

### **b. Planteamiento del problema**

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que para desarrollar sus funciones cuenta con Delegaciones a nivel república mexicana, por ello el Estado de México cuenta con una Delegación, la cual realiza diversas funciones respecto al cuidado y vigilancia de los recursos naturales, apoyándose de dos áreas de inspección una de industria y otra de recursos naturales, esta última realiza actividades de inspección y vigilancia en diversas materias como son forestal, vida silvestre e impacto ambiental, tema central de la presente investigación, ya que de éste derivan diversas problemáticas jurídicas al instaurar procedimientos administrativos en contra de quien realiza actividades u obras que implican un cambio de uso de suelo diverso al original y que pueden constituir infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y en consecuencia deben ser sancionados administrativamente conforme a la ley por la comisión de dichas conductas, sin embargo pese a ello el procedimiento que actualmente ejecuta la PROFEPA, es muy susceptible de ser controvertido ante otras instancias debido a que como puede apreciarse dicho procedimiento se sustenta jurídicamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, por carecer de una ley específica a la materia en cuestión, lo cual da lugar a que los procedimientos administrativos que se instauran en



dicha dependencia, establezcan como infracción la contravención a estas leyes y a algunos artículos de las mismas, ya que dentro de los referidos ordenamientos jurídicos no se cuenta con un listado de infracciones que determinen en que supuestos recaen dichas conductas, sancionando sin fundamento jurídico y dejando al inspeccionado en un estado de inseguridad jurídica, aunado a que en ocasiones no se cumple con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ello considero que se debe hacer un análisis jurídico profundo al procedimiento en materia de impacto ambiental que desarrolla la PROFEPA, Delegación Estado de México, a efecto de determinar las deficiencias que se presentan dentro del mismo y poder fortalecerlas.

### **c. Hipótesis.**

Si se perfecciona jurídicamente el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, se contrarrestaría el avance del impacto ambiental que se está ocasionando a los recursos naturales en el Estado de México y se combatirá una de las mayores problemáticas sociales que hoy en día aquejan a nuestra entidad federativa, asimismo la Procuraduría contara con un respaldo jurídico que tutele y procure el bienestar de los recursos naturales, ya que la materia es dinámica, pues engloba elementos naturales que tienen vida, que deben y requieren ser valorados adecuadamente tanto técnica como jurídicamente, por esta dependencia, en consecuencia los procedimientos en esta materia deben estar lo mejor posible fundamentados jurídicamente y motivados técnicamente, para evitar que quien impacte a los recursos naturales con alguna actividad u obra no tenga opción más que la de acatar la normatividad ambiental, coadyuvando así al fortalecimiento de este procedimiento y haciéndolo más enérgico, en razón de que es uno de los procedimientos más importantes en materia ambiental pues en él se engloban a todos los elementos naturales que emergen dentro de un ecosistema y es así que dentro de la procuraduría este procedimiento es uno de los más desprotegidos jurídicamente, dado que las problemáticas en esta materia cada día son mayores y los

procedimientos son más endebles, puesto que la mayoría de resoluciones administrativas en dicha materia se combaten ante una instancia jurisdiccional como son el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Juzgados de Distrito en materia de Amparo y Juicios Civiles, en su mayoría declarando la nulidad de las resoluciones por diversas inconsistencias jurídicas en la actuación y fundamentación de las actuaciones de la Procuraduría.

#### **d. Objetivos**

##### **General**

- Analizar la fundamentación jurídica del procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México.

##### **Específicos:**

- Conocer los antecedentes jurídicos en materia de impacto ambiental respecto al procedimiento administrativo.
- Describir el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y detectar sus deficiencias.
- Identificar las conductas consideradas como infracciones que se cometen dentro de la materia de impacto ambiental.

#### **e. Bibliografía que presente los antecedentes.**

- ACOSTA, M. Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 2ª Ed. editorial porrúa 1998, pp. 589.
- BRAÑES, R. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, ed. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y el Fondo de Cultura Económica. México. 2012, pp. 770
- CARMONA, M. del C. Derecho Ambiental. Ed. Porrúa y el Instituto de Investigación e Informática Jurídica. México, 2014, pp. 268

- DE ACEVES, C. Bases Fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano. Ed. Porrúa. México, 2003, pp. 287
- FRAGA, G. Derecho Administrativo, 40ª ed. Edit. Porrúa, México 2000, pp.382
- LÓPEZ M. Nuevos Elementos para la Investigación, Métodos, Técnicas y Redacción, 3ª edición, México 2014, pp. 156.
- LÓPEZ, P. L., Derecho Ambiental. Editorial IURE Editores. México, 2006, pp. 342
- MARTÍNEZ, J. Lineamientos para la Investigación Jurídica, Edit. Porrúa, 7ª edición, México 2003, pp. 285.
- WITKER, Jorge. La Investigación Jurídica, 3ª edición, Ediciones e impresiones de México S.A. de C.V., Junio 2013, pp. 206.
- QUINTANA, J. Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales, Editorial Porrúa, México 2013, pp. 453
- RABASA, E. La Constitución y El Medio Ambiente. Editorial UNAM, México, 2007, pp. 333.
- SÁNCHEZ, N. Temas Selectos de Derecho Ambiental. Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 331.

#### **f. Marco teórico**

El ser humano con el hecho de nacer adquiere en automático garantías inherentes a él tal y como es el caso del derecho humano consagrado en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional, mismo que representa la base y pilar fundamental del derecho ambiental en nuestra legislación ambiental, del precepto señalado se consagra el derecho que tiene toda persona a tener un medio ambiente sano, para su desarrollo y bienestar, mismo que debe ser garantizado por el Estado y establece que quien ocasione un daño o deterioro ambiental generara responsabilidad, es así que de dicho articulado da pauta para que surgen diversos ordenamientos legales en materia ambiental, con el fin de garantizar ese derecho humano consagrado en nuestra carta magna, mismo que a la letra dice:

Artículo 4o.

(...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012

(...)

El derecho al medio ambiente sano implica la utilización sostenible, moderada y con enfoque de protección y conservación de todos los elementos constitutivos del hábitat de la humanidad, incluyendo la flora y fauna y las condiciones colaterales para su realización, la preservación del ambiente es crucial en todos los territorios del orbe e involucra protección de los ríos y sus cauces, los bosques y todo tipo de vegetación, así como la fauna. Algunas de las principales formas de violación del derecho al medio ambiente, sin que ello represente una lista taxativa, tienen que ver con actos de depredación indiscriminada de bosque y de la biodiversidad, contaminación de ríos y lagos, actividades y malas prácticas que provocan erosión de la tierra, funcionamiento de industrias altamente contaminantes, métodos inapropiados de explotación de los recursos naturales, incluyendo depredación de los recursos marinos, colonización agrícola que amenaza la conservación de las cuencas y el consecuente desabastecimiento de agua de las comunidades (Carmona, 2015:11).

Del artículo enunciado se aprecia que el derecho ambiental cuenta con diversos elementos que le dan origen, consolidación y soporte, en principio se refiere a un medio ambiente sano, lo cual representa una gran labor y tarea para el Estado, pues es el ente garante de que toda persona tenga acceso a contar con dicho ambiente, situación que no es sencilla por ello mediante dicho precepto se da lugar a que se creen un sin número de ordenamientos legales aplicables a la materia ambiental que tiendan a la tutela, protección, regulación y preservación de los recursos naturales con el objetivo

de garantizar ese derecho, asimismo en la última reforma a dicho precepto se incluyó un aspecto de suma importancia, el cual consiste en hacer responsable a quien ocasione un daño o deterioro ambiental al medio ambiente, sujetándolo a lo que la legislación prevé, con dicha adición el derecho ambiental amplía su actuar y lleva la cuestión ambiental de una situación administrativa a una penal, lo encausa a ampliar su marco normativo, surgiendo nuevos ordenamientos.

Ahora bien como lo cita (Franco, 2015:26) la preocupación que ha expresado la sociedad en México, en los últimos treinta años, respecto a la necesidad de garantizar que se preserven las condiciones que permitan asegurar la salud del ambiente, los ecosistemas y de la población, como un requisito para mantener un equilibrio ecológico, han motivado a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a las autoridades de los distintos niveles de gobierno, a proponer y consolidar un marco jurídico que se aboque a preservar la salud y el ambiente en el país, esto a través de la promulgación, derogación y actualización de un marco jurídico que se encuentra en revisión, de forma periódica, con la finalidad de no perder su vigencia y actualidad.

En el caso de la evaluación del impacto ambiental en México, está se enfoca en analizar desde la óptica ambiental diversos proyectos de desarrollo, con el propósito de identificar y cuantificar los impactos ambientales que pueden ocasionar su ejecución, y de esta forma determinar su factibilidad ambiental y, al mismo tiempo determinar las condiciones para su ejecución y las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales que será necesario tomar para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos al ambiente, así el proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental está estrechamente vinculado con los elementos determinados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que señala que el promovente, por medio de un consultor desarrollará la evaluación del impacto ambiental e integrara la manifestación de impacto ambiental correspondiente, la cual será presentada a la autoridad para su valoración y resolución correspondiente.

El impacto ambiental se encuentra regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desde 1988 en sus artículos 28 al 35 y estos fueron desarrollados en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación de impacto ambiental, específicamente en el 5°, además el artículo 1° de ese reglamento su objeto es proveer en la esfera de lo administrativo la exacta observancia de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que tiene como sustento jurídico los fundamentos constitucionales en los que se basa la ley en cuestión, así como los artículos contenidos en esta materia.

En este sentido la LGEEPA, fue elaborada y expedida en base a lo que se conoce como “Ley Marco”. Esta característica le da su naturaleza jurídica, las leyes marco, además de tener como finalidad el regular la materia para las que fueron expedidas, dejan subsistentes las demás leyes primigenias que se ocupan de temas específicos que tienen relación directa con la materia objeto de la ley marco. Esto es, en el caso de la materia que nos ocupa las leyes marco se sobreponen a la legislación ambiental casual o deliberada existente y en vigor, variándola mediante reglas generales y respecto de las cuales quedan supeditadas las reglas particulares contenidas en la referida legislación de incidencia casual o deliberada en el ámbito ambiental. Así, las disposiciones de la ley marco predominan respecto de las leyes especiales. (Quintana, 2013:46).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, constituye el segundo nivel jerárquico del marco legal ambiental en México, en ella se define las distribuciones de competencia y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, con base en lo que señalan los artículos 4° y 5°, además en materia de atribuciones y en relación con la evaluación del impacto ambiental el artículo que lo establece es el 11°, en lo referente a los términos a los que deberá sujetarse la evaluación del impacto ambiental, la misma ley lo refiere en el capítulo IV, en la sección V. a partir de los artículos 28, 29, 30,31, 32, 33, 34,35, 35 BIS 1, 35 BIS 2 al 35 BIS 3, que definen los

términos generales a los que se sujetara el procedimiento de evaluación del impacto ambiental (Franco, 2015; 27-37).

Asimismo la unidad administrativa encargada de aplicar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) y la vigilancia e inspección para el cumplimiento de lo ordenado, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

#### **g. Estado del conocimiento del objeto de estudio.**

El origen de la integración del medio ambiente y de los recursos naturales al orden jurídico surge a principios de la década de los setentas, bajo una perspectiva sanitaria con lo cual surge un complejo conjunto de normas que inciden en la materia con el firme propósito de preservarlo, restaurarlo y conservarlo, el tránsito ha sido atropellado y rápido, el objeto de definir los espacios de certeza y seguridad jurídica a nuestro patrimonio ambiental se refleja con la puesta en vigor de diversos ordenamientos, muchos de ellos desarticulados entre sí, sin embargo es hasta la mitad de la década de los noventa cuando se define la orientación de una política ambiental y de su soporte jurídico.

Uno de los primeros antecedentes surge en el principio 11 de la Cumbre de Río de Janeiro el cual establece que: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican.

En Estados Unidos hasta finales del siglo XX, el derecho ambiental era prácticamente una amalgama de derecho común (common law) y de principios estatutarios (statutory principles), lo que nos revela que ese rígido sistema jurídico, tuvo que adecuarse a nuevas necesidades surgidas de las condiciones del ambiente y la naturaleza. (William Jr. Rodgers, Environmental Law, citado por Raúl Brañes en el Manual de Derecho

Ambiental Mexicano, pag.39). Originalmente, el derecho ambiental norteamericano estaba fundado en los principios del daño (nuisance) y, poco a poco, ha ido adaptándose a las nuevas circunstancias que le exigieron imponer criterios de conservación, preservación y racionalidad en los recursos naturales.

La National Environmental Policy Act (NEPA, 1969) constituyó un referente valioso para las legislaciones de otros países, debido a las aportaciones que realiza al campo del derecho y de la propia ciencia ambiental, ya que es la primera que contempla la evaluación del impacto ambiental, como criterio regulador del desarrollo. Los propósitos de esta ley, consisten en: “declarar una política nacional que fomente la armonía productiva y agradable entre el hombre y su ambiente, promover esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente y a la biosfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; enriquecer el conocimiento de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para la nación; y establecer un consejo de la calidad del ambiente”. Asimismo la NEPA enuncia las políticas nacionales ambientales y sus objetivos, creando el consejo de la calidad del ambiente y estableciendo sus atribuciones.

De lo anterior permitió que en la década de los setentas surgiera en los Estados Unidos de América, la Evaluación de Impacto Ambiental, la cual ha sido adoptada por casi todos los sistemas jurídicos, como un instrumento fundamental para la prevención de las afectaciones al medio ambiente. Su estructura permite realizar un análisis preventivo e integral de los impactos ambientales que una determinada actividad humana pueda generar sobre la capacidad de carga o regeneración de los ecosistemas, lo cual ha ocasionado que se sobre estimen sus beneficios y sus limitaciones sean olvidadas.

Según la Real Academia Española define al impacto ambiental como el conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural como consecuencia de obras u otras actividades.



Se dice que existe un impacto ambiental cuando una acción o actividad produce una alternativa, favorable o desfavorable, en el medio o en alguno de sus componentes. Esta Acción puede ser un proyecto de ingeniería, un programa, un plan, una ley o una disposición administrativa con implicaciones ambientales.

Atendiendo al término medio ambiente, vemos como incluye no solo el medio natural, sino también el medio socio-económico y las interrelaciones entre estos, por lo que, aunque en la mayoría de los casos los impactos son negativos, existe la posibilidad de que sean positivos (normalmente asociados al medio socio-económico).

El impacto ambiental se puede resumir como la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado, tal y como se manifiesta como consecuencia de la realización de un proyecto y la situación del medio ambiente futuro tal como habría evolucionado normalmente sin tal actuación; es decir la alteración neta, positiva o negativa, del medio ambiente.

La Evaluación del Impacto Ambiental es un proceso administrativo que se define como: el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente; es decir la Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento bajo el que se desarrollan una serie de consultas, estudios técnicos, tramitaciones, informaciones públicas y resoluciones que determinaran, finalmente, si un determinado proyecto o plan son susceptibles de ejecutarse y bajo qué condiciones.

Este procedimiento incluye, entre otros, el documento inicial o ambiental del proyecto, la determinación del alcance del estudio por parte del órgano ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental, el sometimiento a consultas, la respuesta a las alegaciones por parte del promotor y la Declaración de Impacto Ambiental.

Asimismo el Estudio de Impacto Ambiental, es el documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce la declaración de

Impacto Ambiental. Este estudio deberá identificar, describir y valorar de manera apropiada y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notable previsible que la realización del proyecto produciría sobre los distintos aspectos ambientales (efectos directos e indirectos; simples, acumulativos o sinérgicos; a corto, a medio o largo plazo; positivos o negativos; permanentes o temporales; reversibles o irreversibles; recuperables o irrecuperables; periódicos o de aparición irregular; continuos.

Atento a lo anterior México se compromete al logro de un desarrollo sustentable, y es a partir de ahí que en nuestro país surgen diversas normas jurídicas que refieren al cuidado, protección y preservación de los recursos naturales, comenzando desde nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 4 establece el derecho a un medio ambiente sano el cual se cita de la siguiente manera:

**”Artículo 4o. Toda persona tiene *derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*”**

La Evaluación de Impacto Ambiental apareció en el sistema jurídico mexicano con la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 (LFPA) que la regulaba en su artículo 7 este procedimiento.

En materia ambiental en 1987 se introdujeron modificaciones a la Constitución que incorporaron como un deber del Estado la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, lo que permitió la posterior expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que especifica en su artículo 44 la existencia de las ANP (DOF, 2015). Esta sustituyó a la Ley Federal de Protección al Ambiente y entró en vigor en 1988, desapareciendo la SEDUE y creándose la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, que asumió algunas de las principales atribuciones ambientales que detentaba la propia SEDUE y le confirió nuevas funciones de política ambiental, que dieron lugar a la creación del

Instituto Nacional de Ecología (INE) (INE-SEMARNAP, 2000). En esta nueva perspectiva la estructura gubernamental para la gestión ambiental fue modificada: la iniciativa de reformas a la LOAPF del 23 de abril de 1992 señala que:

“...con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social, y de unificar la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal, se plantea la transformación de la SEDUE en Secretaría de Desarrollo Social. En consecuencia, a las atribuciones que actualmente tiene conferidas por ley esa dependencia, se sumarían las relativas a la planeación del desarrollo regional que dan sustento a las acciones del Programa Nacional de Solidaridad (Gil Corrales, 2009).”

Asimismo en 1988 surge la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como un instrumento de la Política Ambiental en México, la cual establece un procedimiento para la vigilancia de los recursos naturales incluyendo el impacto ambiental, dicho procedimiento prevé sus formalidades en los artículos 164 y 167, estableciendo las formalidades bajo las que deberá llevarse a cabo la visita de inspección, así como los términos en los que deberá substanciarse el Procedimiento Administrativo. Aunado a lo anterior, cuando el posible infractor es encontrado responsable de la comisión de alguna actividad, contraria a los cuerpos normativos que resulten aplicables, en términos de la misma LGEEPA, se otorga al infractor la posibilidad de combatir la resolución emitida por la PROFEPA, ante el superior jerárquico de aquel que emitió la resolución definitiva al procediendo administrativo (artículo 176), mediante el Recurso de Revisión, el cual se tramita ante la misma autoridad, el procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental se contempla en el artículo 28 de esta Ley, el cual refiere a lo siguiente:

## **[...].SECCION V**

### **Evaluación del Impacto Ambiental**

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

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

**XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**XII.-** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

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

En diciembre de 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) (Gil Corrales, 2009). El 30 de noviembre de 2000 se cambió la Ley de la Administración Pública Federal que dio origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (SEMARNAT, 2015). En ese año también destacan la creación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y poco después el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), que proyectan y fortalecen a nivel nacional e internacional la imagen del país en la materia, e inciden en las políticas públicas (CONANP, 2015).

La concepción holística y sistémica del ambiente está transformando profundamente al derecho ambiental, hasta el punto de que por lo general se considera que los ordenamientos jurídicos inspirados en esa concepción son el hito que marca el nacimiento del derecho ambiental. La nueva legislación ha tendido a expresarse fundamentalmente en leyes que se superponen a la legislación preexistente, para establecer principios que tienen que ver con la protección del ambiente en su conjunto y a los cuales quedan subordinados los contenidos en la legislación sectorial. Se trata de las llamadas “leyes marco”, “leyes orgánicas” o “leyes generales”. En América latina existen solo dos ordenamientos jurídicos nacionales relativos al ambiente que llevan

la denominación de Código. Al conjunto de ordenamientos jurídicos que se inspiran en dicha concepción lo denominamos “legislación propiamente ambiental”.

Es así que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la ley suprema en materia ambiental, de la cual se derivan diversos ordenamientos entre ellos, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual surgió en el año 2000, como instrumento reglamentario de la materia de impacto ambiental a nivel federal, estableciendo un capítulo que refieren sobre ello mismo que se cita a continuación:

**“[...]...CAPÍTULO II  
DE LAS OBRAS O ACTIVIDADES QUE REQUIEREN AUTORIZACIÓN EN  
MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL Y DE LAS EXCEPCIONES**

**Artículo 5o.** - Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental...

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

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

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

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

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

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

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

b) Las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las áreas naturales protegidas, de conformidad con la normatividad correspondiente;

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

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

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

Avanzando en la cuestión de legalidad procedimental en 1994 se crea la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, entrando en vigor el primero de junio de 1995, como un instrumento rector de los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal, estableciendo las bases sobre las cuales deben conducirse la mayoría de los procedimientos administrativos como es el caso de la materia ambiental.

Como puede apreciarse los antecedentes del procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental son diversos, ya que involucran diversos aspectos, por ello es menester contar con un buen fundamento y sustento jurídico que fortalezca este procedimiento que representa la conservación y preservación de los recursos naturales.

#### **h. Metodología general.**

En el presente trabajo se utilizaron los métodos siguientes:

**Método Exegético Jurídico.-** forma parte esencial en la presente investigación, ya que se trata de un tema que tiene que ver forzosamente con legislación tanto constitucional como ambiental objeto de interpretación, en virtud de que los escritos del derecho positivo, convertido en ley vigente, deben leerse, interpretarse y aplicarse, de acuerdo con los alcances literales y normativos del deber ser, por ello se interpreta



a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, legislaciones aplicables al análisis jurídico que se pretende realizar al Procedimiento Administrativo en Materia de Impacto Ambiental, que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en la Delegación Estado de México; con el fin de detectar las deficiencias que presenta el procedimiento en cuestión, para que en su momento se puedan atender y suplir.

Dentro de este método el área de estudio; se centrara en el análisis al procedimiento administrativo contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, específicamente en la materia de impacto ambiental.

**Método hipotético-deductivo.**- el presente método servirá para hacer un correcto análisis jurídico al procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, partiendo del análisis del procedimiento administrativo en forma general, regulado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo hasta llegar al caso particular de la materia de impacto ambiental, regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Reglamento de la misma ley en materia de evaluación del impacto ambiental, analizando cada una de las etapas que integran este procedimiento y el fundamento jurídico que la Procuraduría emplea para sustentar su actuar.

**Método comparativo.**- lo empleare para comparar el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental con el procedimiento que se sigue en otras materias como son forestal, vida silvestre e industria, siendo estos procedimientos substanciados por una misma dependencia, es decir, por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, tratando de hacer ver las discrepancias que se ven en el caso particular de la materia de impacto ambiental.



## **CAPITULO PRIMERO**

### **CONSIDERACIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL DERECHO AMBIENTAL EN MEXICO**

#### **1.1 Generalidades del Derecho Administrativo**

En México el antecedente más antiguo del derecho administrativo se encuentra desde el año 1810, cuando Miguel Hidalgo inició el movimiento de Independencia y tuvo la necesidad de nombrar lo que en la actualidad se consideran como los primeros Secretarios de Estado que serían respectivamente, el del Despacho de Hacienda, y el de Gracia y Justicia. (Tena, 1995: 23)

Además de este nombramiento, existen muchos otros decretos de la soberana junta provisional gubernamental del imperio mexicano que permiten comprobar el surgimiento del derecho administrativo, al respecto Fernández (2009: 92) menciona como los decretos más destacados los siguientes:

El decreto de 5 de octubre de 1821, en cuya virtud, habilitó y confirmó provisionalmente a las autoridades existentes, para el ejercicio de la administración de la justicia y demás funciones públicas; el decreto de 12 de octubre de 1821 mediante el cual se asignó sueldo anual , retroactivo al 24 de febrero del mismo año, al regente del Imperio, Agustín de Iturbide; y el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal expedido mediante decreto de 8 de noviembre de 1821.

A través del transcurso del tiempo el derecho administrativo mexicano ha sufrido diversas transformaciones las cuales se vieron plasmadas en las diferentes Constituciones, por ello pareciera que el derecho administrativo cambiará a la par de cada sucesión presidencial, ya que estas han traído consigo modificaciones a la estructura administrativa, y como consecuencia al derecho sin embargo desde mi perspectiva estamos sujetos a un derecho administrativo que carece de una actualización amplia y profunda frente a los retos y adversidades que afronta ya que

desde su aparición no ha existido una reforma integral al sistema que conforma el derecho administrativo y esto ha propiciado que las autoridades administrativas parezcan ser unas autoridades inquisitivas que se rijan por un sistema administrativo viejo en el cual la autoridad tenga el control absoluto de la “justicia” y solo juzgue con base a su criterio y juicio y no permita más elementos de prueba que los que esta posee.

### **1.1.2 Concepto de Derecho Administrativo**

Conceptualizar el derecho plantea una problemática de carácter filosófico muy compleja, de la cual se han ocupado innumerables teóricos sin llegar a una unanimidad plena en lo referente a lo que comprende el término. El derecho administrativo tiene su origen en el siglo XIX y surge con el fin de regular la actuación de las instituciones que se encuentran a cargo del estado y las relaciones que puedan llegar a tener con los particulares (Artículo científico marco legal del servidor público en la administración pública federal), por ello referirse al derecho administrativo también resulta polémico para los autores mismos que lo conciben de la siguiente forma:

Para Enrique Sayagués Laso, el derecho administrativo, es la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa (referido por Martínez, 2011: 277)

Con este concepto el autor precisa que el derecho administrativo es un derecho público cuya función tiende a regular la estructura y funcionamiento de la administración y en consecuencia de la función administrativa, limitando así al derecho administrativo a únicamente ser de derecho público y en consecuencia omitiendo contemplar las relaciones que existen entre entes de derecho público y de derecho privado.

Gabino Fraga (2012: 3) lo concibe como rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.

La concepción del autor citado es muy amplia dado que la actividad del Estado es muy vasta y más aún la función administrativa, por ello considero debe delimitarse más a efecto de poder precisar ¿qué? de la función administrativa se va a regular para poder delimitar y no tener un concepto tan amplio.

Por su parte Martínez (2011: 277) cita a Gordillo diciendo que es la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta

Del concepto señalado con antelación se desprende que ciertamente el derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa, sin embargo al referirse que también tiene por objeto la protección judicial que existe contra esta función administrativa trae consigo una esfera judicial diferente a la administrativa por ello considero que ciertamente el derecho administrativo como cualquier otro derecho tiene relación con otras funciones, por lo cual considero establecer que parte del objeto de estudio del derecho administrativo consiste en tutelar una protección judicial es erróneo porque aunque tienen relaciones las funciones administrativas y judiciales son muy diferentes y cada una tiene su propio objeto de estudio diverso.

Rafael Martínez Morales establece que es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Con el concepto aludido por el autor citado anteriormente concuerdo absolutamente ya se menciona al conjunto de reglas jurídicas que con ello refieren directamente a un derecho mismo que tiende a regular la acción administrativa del Estado, su estructura y sus relaciones con ello incluye las relaciones entre particulares y entes de derecho público, representados por sus instituciones, es un concepto más particularizado.

Acosta Romero define a esta ciencia como el conjunto sistematizado y unificado sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de los principios generales, como un método propio de investigación y desarrollo (Acosta,1998: 5)

El autor mencionado toma en consideración diversos elementos que ciertamente se ven inmersos dentro del derecho administrativo que son las normas, fenómenos e instituciones sociales que pertenecen a la administración pública en donde se persigue tomar en cuenta los principios generales del derecho, como eje rector por ello considero muy completo el concepto.

Jorge Fernández Ruiz, da la siguiente definición: El derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

Del anterior concepto el autor refiere que dentro del derecho administrativo se rige la estructura, organización y funcionamiento de diversas áreas de la administración pública y de sus relaciones que existen con todos los entes públicos y particulares, es un concepto que particulariza que es lo que se va a estudiar la administración pública, a mi parecer está completo el concepto.

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara: Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.

El citado concepto en principio es muy amplio ya que habla de la totalidad de normas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, ya que

hablar del Estado es hablar de un ente de poder muy complejo por las diversas funciones que realiza por ello no se puede hacer referencia de esa forma, sin embargo dentro del mismo concepto el autor ya hace una delimitación más particular de lo que conlleva el derecho administrativo y lo hace ya precizando que función desarrolla el derecho administrativo.

De las diversas concepciones que hacen los autores citados se puede apreciar que en su mayoría los conceptos cuentan con los elementos que permiten a este derecho constituirse como un pilar fundamental dentro de la administración pública y de las instituciones que se encargan del funcionamiento y aplicación de este derecho, ya que juega un papel muy importante en la procuración de justicia de las instituciones que dependen del poder ejecutivo y que hacen uso de este en el ejercicio de sus funciones, asimismo se debe procurar en todo momento actuar conforme a derecho actuando al margen de la ley.

En este sentido encontramos que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo, es decir por normas del derecho público. Entendiéndose por derecho público; el sistema normativo que regula la actuación del estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Así mismo es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

La característica del derecho público, tal como lo señala el prestigioso autor jurídico Julio Rivera, es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la

voluntad que pudiesen ejercer las partes (es decir «no» pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado). Son mandatos «irrenunciables y obligatorios», en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el estado (en ejercicio legítimo de su principio de Imperio). La justificación es que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población.

En consecuencia el derecho administrativo es una ciencia que se encarga del estudio de los actos que emanan de las diversas estructuras de la administración pública, que existen por parte del ejecutivo, misma que tiene una estrecha relación con diversas materias dado que dentro de este derecho se ven inmersos el estado, los gobernados, bienes y servicios mismos que están sujetos de regulación y por ello deben cumplirse con cada uno de los principios generales de derecho y con las formalidades establecidas por la ley.

### **1.1.3 Fuentes del Derecho Administrativo**

Para poder referir a las fuentes del derecho administrativo es menester señalar que *fuerza* es el origen de una cosa, es decir son los actos, hechos y documentos que dan origen y contenido a un sistema normativo de tipo jurídico, así como los textos vigentes que contienen reglas. En el derecho existen tres tipos de fuentes: formales, reales e históricas, las primeras se refieren a diversos tipos de textos normativos (constitución política, leyes, tratados, reglamentos, etc), las segundas son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho vigente y las terceras son aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra. (Martínez, 2011: 417-418).

Para el caso concreto del derecho administrativo entenderemos por fuentes formales: la creación misma del derecho; pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino como la fuente fundamental como ley; es decir como el acto jurídico



general creador de derechos y obligaciones. Al respecto el Maestro **Serra Rojas**, nos dice:

*“Las fuentes del derecho administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa”.*

([http://www.sappiens.com/castellano/articulos/administración\\_pública/fuentes\\_derecho\\_Administrativo](http://www.sappiens.com/castellano/articulos/administración_pública/fuentes_derecho_Administrativo). fecha de consulta 23 de febrero del 2016).

Además de las mencionadas por el Maestro Serra Rojas, existen otras fuentes como el reglamento, circulares, decretos etc.

En los regímenes de derecho escrito, destaca la importancia de legislar, como fuente de Derecho, legislar es crear normas generales de derecho, llamadas leyes. Esto lo hace un órgano del Estado llamado Congreso. Para relacionar la acción de legislar con el Derecho Administrativo es necesario expresar que la Ley como fuente formal del Derecho Administrativo, se deriva del Principio de Legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. (Fraga, 2012: 98.)

Es considerara como fuente del derecho administrativo, las leyes expedidas por el presidente de la república ya que constituyen el ejercicio de las facultades materialmente legislativas.

Como otra de las fuentes del derecho administrativo, encontramos a la costumbre, la cual consiste en el reconocimiento expreso o tácito del Estado, hecho a través de sus órganos legislativos, jurisdiccionales o administrativos de la fuerza obligatoria de ciertos usos o formas de comportamiento, que adquieren el carácter de normas jurídicas similares a los preceptos legislados. (Vallado: 171).

Por costumbre ha de entenderse, una norma de conducta creada en forma espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada voluntariamente por los individuos que la constituyen como rectora de determinadas relaciones, una clasificación de la costumbre permite distinguir tres tipos de costumbre: la interpretativa, establecida en presencia de ley; la introductiva, adoptada en ausencia de la ley; y por último la costumbre abrogativa que se opone a la ley.

En el ámbito de la doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del derecho administrativo, circunstancia que comenta el profesor español Ramón Parada en el siguiente párrafo:

Un derecho fundamentalmente positivista, integrado en su mayor parte por normas escritas de origen burocrático y producto de una actividad reflexiva, como es en esencia el derecho administrativo, no podía por menos que ofrecer resistencia a la admisión de la costumbre como fuente jurídica caracterizada por dos elementos de origen social o popular en uso o comportamiento reiterado y uniforme y la convicción de su obligatoriedad jurídica (Parada: 72-73 citado por Fernández: 201)

Aunque existen países que si han logrado incorporar la costumbre como fuente del derecho administrativo, en México no se ha logrado insertar del todo, de hecho solo existe alusión a la costumbre en el texto constitucional donde se hace referencia a los pueblos indígenas, facultando que la regulación y organización de la administración pública específica de una comunidad integrante de un pueblo indígena puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales (Art. 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente).

En virtud de lo anterior se puede concluir que la costumbre no es fuente de derecho administrativo por carecer de toda fuerza normativa, aunque está establecida en la nuestra carta magna, la realidad es que la aplicación de esta en la vida practica no ocurre, pues carece de un sustento legal de soporte dicha figura, siendo así que

existen numerosos casos de vulnerabilidad a derechos humanos sobre todo en zonas marginadas y aisladas de los gobernantes.

Otra fuente dentro de este derecho es la jurisprudencia la cual tiene diferentes acepciones, se denomina como: “la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una Ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia”, la función de la jurisprudencia no es la de crear derecho sino la de interpretar el formulado por el legislador, está constituida por normas jurídicas generales creada por uno o varios tribunales específicos

Según Gabino Fraga la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, tal como ya se señaló, sino aplicarlo en los casos en que haya contención, se cree que la jurisprudencia se puede tomar en cuenta como una fuente indirecta del derecho administrativo, apegados de manera estricta a lo establecido por el texto de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, los cuales hacen referencia expresa a la forma en que surge la jurisprudencia y la obligatoriedad de la misma para Tribunales Federales y Locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los Actos de Administración, tendrán que sujetarse a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos posteriores.

Por lo tanto la jurisprudencia es una fuente indirecta del derecho administrativo que apoya en la interpretación de las normas administrativas aplicables, de la cual ha coadyuvado a reforzar diversos criterios tanto para los gobernados como para las instituciones de la administración pública, dando una mayor certeza de legalidad a ciertos actos que presentan lagunas.

Como última fuente de este derecho están los principios generales de derecho, los cuales se apoyan en tres ideas específicas: principalidad, generalidad y juridicidad; la principalidad, es una idea que apoya el origen, el principio, la razón fundamental sobre la cual se procede al discurrir sobre cualquier materia; la generalidad, alude al género

en oposición a la especie, hace referencia a lo común en los individuos de una especie, asimismo es considerada una característica de la ley y de las demás normas jurídicas que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado, es decir, no se podrá hacer excepción alguna por ningún motivo a causa, siempre y cuando se esté dentro del supuesto jurídico, de ahí que la ley sea de carácter general y de aplicación obligatoria a todos aquellos que encuadren en el marco legal aplicable y juridicidad, es la propensión a preferir los arreglos y soluciones de estricto derecho en las cuestiones sociales y políticas, también se puede entender como todo aquello que este de conformidad con el derecho o sea lícito desde el punto de vista jurídico.

Los principios generales de derecho según el *Diccionario Jurídico* son: “criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la Ley depende del reconocimiento expreso del Legislador.”

La expresión “principios generales de derecho “suele usarse con diversos sentidos: Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, destacan los siguientes:

- Como norma general, entendiendo por tal que regula un caso cuyas propiedades son generales.
- Como norma redactada en términos particularmente vagos.
- Como directriz o norma programática, esto es, norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines.
- Como norma que expresa los valores superiores de un orden jurídico
- Como norma dirigida a los órganos de aplicación al derecho y que señala con carácter general, como se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla etc.
- Como regula iuris, como enunciado o máxima de la ciencia jurídica que tiene un considerable grado de abstracción y que permite la sistematización del orden jurídico o de una parte del mismo. (citado por Fernández: 206.)

Algunos de los principios son:

- Principio general de buena fe. La buena fe proviene del latín *bona fides*, consiste en un estado mental de honradez, de convicción a la verdad o exactitud de un asunto, este principio es conocido también como probidad, en este principio predica la concordancia entre el acto y la conciencia, en cuya virtud se adquieren derecho o beneficios, o bien se liberan responsabilidades o cancelan deberes.
- Principio de debido proceso. Es un principio jurídico de carácter procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, por lo tanto existe la prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertos requisitos como sería el respeto a la garantía de audiencia, este principio tiene relación con el derecho administrativo desde lo establecido en el precepto Constitucional (Arts. 13, 14 y 26.), es decir, desde sus orígenes y tan relevante ha sido para la materia que fue inserto además en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.(Arts. 13,64 y 65)
- Principio de moralidad administrativa. Conforme a este principio, en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, es decir actuar apegados a la moral, a la verdad, a lo que debe ser, esta conducta de los servidores públicos debe ser tanto en sus relaciones con sus jefes como con los administrados.
- Principio de seguridad jurídica. Es la certeza práctica del derecho, y al mismo tiempo este principio es considerado como uno de los pilares de la convivencia social, es la garantía que se da al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques, y si llegaran a suscitarse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación de los posibles daños ocasionados. (De los Santos, 2012: 25-26)

Los principios citados con anterioridad tienen un cierto grado de participación en las actuaciones de las instituciones administrativas, sin embargo estos están muy bien citados en la teoría, puesto que en la vida practica no son tomados en consideración por nuestras autoridades, dado que se rigen por la figura de la discrecionalidad que permite hacer y deshacer una actuación sin respetar estos principios, puesto que en algunos casos nuestras autoridades los desconocen y en consecuencia no los aplican.

Atento a lo citado párrafos anteriores es preciso señalar que dentro del derecho administrativo existen diversas fuentes las cuales como ya se mencionó están la ley, mismas que en situaciones específicas no es respetada, pues a pesar de los avances que se han tenido en materia administrativa siguen existiendo lagunas en las cuales no se han trabajado, tal es así el caso de no establecer ciertos plazos en los procedimientos administrativos que propician que la autoridad administrativa decida y al gobernado lo dejan a capricho de la autoridad; asimismo los tratados internacionales, aunque existen diversos, la realidad es que no existe un seguimiento del cumplimiento de estos, ni la coercitividad suficiente para que las partes que lo suscriben lo cumplan cabalmente, convirtiéndose en un instrumento meramente informativo y estadístico, donde en general no se cumplen con las metas establecidas, tal parece que lo importante es contar con dichos instrumentos y decir que somos parte de ellos, aunque no se sujeten a su cumplimiento; otra fuente la constituyen los reglamentos y circulares, sin embrago al respecto de ellos debo mencionan que de acuerdo a la experiencia que he tenido en diversas ocasiones he presenciado como estos son utilizados la autoridad administrativa, para conducir y fundamentar su actuar, colocándolos por encima de lo que la ley establece y en consecuencia contradiciendo a la misma ley. La jurisprudencia que algunos autores la consideran que no forma parte de estas fuentes dado que no crea derecho, sin embargo ya lo mencione considero que estás interpretaciones en muchos de los procedimientos administrativos han servido para lograr un criterio e interpretar adecuadamente una norma administrativa y en consecuencia crear ley., además que ha fortalecido tanto al gobernado y a la autoridad en el ejercicio del rol que cada uno de ellos ejecuta.

Por su parte la costumbre como lo señalan los autores, no ha se ha consolidado como tal, dado que únicamente es referenciada en la constitución en su artículo 2 donde hace alusión a los pueblos indígenas a sus usos y costumbres, sin embargo en la práctica esta fuente no es respetada ya que los pueblos indígenas en muchos procedimientos han sido vulnerables ante actos de autoridad no respetando la autonomía que señala la constitución y los principios generales del derecho que son criterios que rigen al todo proceso y que la autoridad administrativa debe considerar en sus procedimientos siendo estos el de buena fe, debido proceso, moralidad administrativa, seguridad jurídica entre otros, cabe señalar que en la práctica existen muchas deficiencias respecto a la aplicación ya que en algunos procedimientos no se cumplen y se deja a capricho de la autoridad el emplearlos o no.

En consecuencia se tiene que las fuentes que rigen al derecho administrativo son diversas y que algunas tienen cierta coercitividad para poder aplicar el derecho, sin embargo, no todas garantizan que se puedan emplear, asimismo dentro del ámbito de las instituciones administrativas que desarrollan estas funciones no siempre se da cabal cumplimiento a emplear en su actos están fuentes, pues como ya se mencionó se escudan con la figura de la discrecionalidad que tienen a su favor.

#### ***1.1.4 Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho***

Las relaciones del derecho administrativo con otras ramas tiene por objeto encuadrar esta rama en comparación con otras con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica, el derecho administrativo se encuentra relacionado con áreas jurídicas y con áreas del conocimiento no jurídicas las cuales interactúan de manera directa con el derecho administrativo.

La primera y principal relación del derecho administrativo la encontramos con el derecho constitucional, en virtud de que a través de nuestra Carta Magna emanan todas las demás ramas del derecho, por lo que el derecho administrativo no podía ser

la excepción, al mencionar la Constitución, es menester referirse al artículo 133 que alude al principio de supremacía de la ley, colocando al derecho administrativo en una calidad de subordinación y no de colaboración como se dará con otras ramas, cabe señalar que esta subordinación no le resta autonomía al derecho administrativo, pero el derecho constitucional es el que fija los lineamientos generales para la actuación de la Administración Pública.

Existen tres tipos de relaciones que son consideradas como las principales:

- Hay principios generales de derecho que se hallan fuertemente protegidos por la Constitución, sin embargo no son exclusivos del derecho constitucional, son parte de los principios mínimos del orden jurídico universal.
- Hay disposiciones de derecho administrativo que están contenidas en la Constitución
- En cuanto a las que se consideran típicamente de derecho constitucional su aplicación en derecho administrativo es necesaria, ineludible y éste aparece como una prolongación de aquél; no puede prescindir de esas normas y se consustancia con ellas. (Gordillo: 5)

Entre las que se encuentran contenidas en la Constitución resalta por su relevancia en el mundo moderno la protección de los derechos humanos, muchos autores consideran que esta es la principal relación entre el derecho administrativo y el derecho constitucional ya que las reglas referentes a este tema deberán ser acatadas y respetadas en la práctica de la Administración Pública y tales reglas encuentran su base en el texto constitucional, de hecho existen autores que se atreven a decir que el derecho administrativo es el derecho constitucional aplicado.

Así como con el derecho constitucional, existe un fuerte vínculo con el derecho civil, se considera que en parte el derecho administrativo surge como resultado de la propagación de las excepciones a las normas de derecho civil, resultando con ello que se dé una constante aplicación del derecho civil a las actividades, a las áreas



administrativas del estado y al ejercicio de la función administrativa, atento a que a través del Código Civil el estado reconoce los principios generales del derecho, considerados como fuente del derecho administrativo, mientras que el derecho administrativo hará uso constante de figuras propias del derecho civil como serían la donación, los contratos, las asociaciones etc.

De lo antes vertido se vislumbra que el derecho administrativo tiene una estrecha relación con el derecho constitucional ya que de este surge el derecho administrativo siendo la base para poder sustanciar cualquier otro derecho, sin él no existirían otras disciplinas, asimismo dentro del derecho constitucional se encuentran inmersos diversos artículos que dan pauta para regularlo y crear ordenamientos legales específicos en materia administrativa, de igual forma también la constitución retoma fuertemente los principios generales de derecho mismos que deben cumplirse en los actos de autoridades administrativas, representando así una fuerte relación entre ambas disciplinas del derecho.

Otra rama con la que encuentra vinculación el derecho administrativo, es el derecho electoral; el cual es una parte del derecho constitucional que regula todo lo relativo a elecciones, el cual se encuentra sustentado en diversos principios que es de donde se origina una importante relación con el derecho administrativo; con esta rama tiene una relación de colaboración diferente a la que mantiene con el derecho civil, puesto que se respeta la autonomía concedida a cada una, y se dedican únicamente a complementarse entre sí.

Los principios sobre los que se sustenta el derecho electoral serían entre otros:

- Presunción de Legalidad de los Actos de la Administración Electoral
- Conservación de todo aquello que no habría variado de no haberse producido algún tipo de infracción.
- Necesidad de que las infracciones sean de suficiente entidad y calidad para justificarse la anulación y

- Necesidad que las infracciones alteren el resultado de la elección de forma que se produzca un falseamiento de la voluntad popular. (Los principios del Derecho Electoral. (<http://www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas>. fecha de consulta 24 de febrero del 2016: 22)

El derecho electoral regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento y selección de su personal.

En este contexto se debe entender la relación del derecho administrativo y el derecho electoral en razón de su estructura y funcionamiento de sus órganos administrativos, así como que las relaciones que existan entre estos órganos y los gobernados, las cuales deben conducirse conforme a las bases que sienta el derecho administrativo.

Con el derecho mercantil la relación se da con el surgimiento de la empresa de participación estatal mayoritaria puesto que el estado se apoya en los moldes del derecho societario mercantil, especialmente en lo que se refiere a sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada, utilizando también los contratos mercantiles para regular sus manifestaciones de voluntad las figuras de esta rama del derecho tienen un uso intensivo por parte del Estado, aunado a esto no se puede dejar de lado que el estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.

La relación entre derecho mercantil y derecho administrativo surge de las relaciones entre particulares y el estado o entre mismos particulares, derivado de contratos y de las operaciones que se relacionan las cuales deben seguir lo que el derecho administrativo indica.

La relación existente con el derecho municipal deriva de la existencia de una administración municipal cuya estructura, organización y funcionamiento es regulada por ambas disciplinas, sin que se haya logrado delimitar las funciones de cada una de ellas.

Al tenor de lo antes citado se desprende que la relación que se tiene con el derecho municipal se focaliza en la administración de esta, su estructura y funcionamiento en la cual no se vislumbra claramente las funciones de cada una de las disciplinas, sin embargo el derecho administrativo está inmerso porque se trata de un ente de gobierno que tiene una cierta función y en la cual se desarrollan numerosas actividades vinculadas al este.

El derecho Laboral, no puede quedar fuera de este catálogo de ramas del derecho relacionadas con el área administrativa, puesto que se relacionan por diversos motivos como serían: la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo etc.; la relación es bastante cercana, además de que el estado mantiene vitales relaciones con sus trabajadores; el derecho laboral regirá todas y cada una de las áreas que originen relaciones de subordinación y el derecho administrativo regulará que estas relaciones se encuentren desarrolladas dentro del marco legal dispuesto por el art. 123 constitucional principalmente en su inciso b), que serán aquellas relaciones laborales que se den entre los poderes de la unión; el gobierno del distrito federal y sus trabajadores.

Atento a lo anterior se tiene que el derecho laboral por la cantidad de funciones que desempeña para con el estado y los trabajadores tienen que estar presente para determinar que los actos de autoridad sean sujetos conforme a lo que establece el derecho administrativo.

Por último se menciona al derecho procesal, como una rama indispensable para el derecho administrativo ya que con ella se da una relación de supletoriedad para los procedimientos de producción, y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de este en su caso.

En este sentido se establece claramente la relación entre el derecho administrativo y el derecho procesal ya que como se menciona se da una relación de supletoriedad respecto de los actos administrativos emanados de una autoridad y su ejecución, y en su caso la impugnación de los mismos por no sujetarse a la normatividad aplicable.

El derecho administrativo no sólo se relaciona con ramas jurídicas, sino también con otras ramas de estudio no jurídicas como son la moral, la ciencia política, la sociología, el medio ambiente, la geografía, la economía, la biología etc.

La relación que tiene el derecho administrativo con las mencionadas ramas de la ciencia jurídica y no jurídica siempre va a existir, en razón de que de una u otra forma en cualquier acto de índole público, va a surgir este derecho como regulador directo o indirecto.

### **1.1.5 El Estado y sus Funciones**

La aparición del estado nacional emerge en el siglo XII en Europa como una nueva forma de organización política que se desarrolla conforme a sus necesidades y limitaciones específicas; se consolida a lo largo de un proceso que alcanza en el siglo XIX y continúa su avance en los siglos XX y XXI en busca de su perfeccionamiento.

Se concibe al estado desde diversos autores de la siguiente manera:

Raúl Rafael Bielsa lo define como la organización jurídica de la nación, en cuanto es esta una entidad concreta, material compuesta de personas y de territorio.

Para Rolando Tamayo y Salmoran el estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política, el estado crea derecho, aplica una constitución, el estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es

sujeto del derecho internacional, es titular de derechos y obligaciones (Diccionario Jurídico Mexicano, 1985:103, referido por Sánchez, 2012:4)

Miguel Acosta Romero concibe al estado como una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias (Teoría General del Derecho Administrativo, 1979:38-40, referido por Sánchez, 2012:5)

Mientras que Andrés Serra Rojas, dice que es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plétórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos, por ello se debe determinar la extensión y los modos para realizar los fines del estado. (1977:19, Referido por Sánchez, 2012:6)

Asimismo se encontró a Georg Jellinek (citado por Sánchez, 2012: 370) el cual define al estado como corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio, la cual cuenta con tres elementos:

- Población: integrada por los individuos que se encuentran organizados en torno al propio estado.
- Territorio: espacio vital de la población donde el estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo; es también el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.
- Poder: capacidad de imponer la voluntad propia así mismo y a los demás, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas y cuenta con la posibilidad de ser impuesta incluso con la intervención de la llamada fuerza pública monopolizada por el estado. (Rafael Martínez Morales, 2011:370).

En este entendido debe concebirse al Estado como una persona jurídica con facultades expresas conferidas en la Constitución, que se compone de tres elementos indispensable, la población que es el ente que dota de poder al Estado, el territorio que es el espacio donde se ubica la población y dentro del cual ejerce funciones el Estado

y el poder que es la capacidad que tiene el Estado para imponer su voluntad mediante la creación de normas jurídicas que hacen coercitivas su cumplimiento.

El Estado representa el todo de un país, pues este crea, planea, promueve o deroga diversas políticas a efecto de procurar a la población que representa, atendiendo las necesidades que reclama y que coadyuvan al fortalecimiento y crecimiento de este como ente de poder.

#### **1.1.5.1 Atribuciones y Fines del Estado**

La actividad del estado está constituida por un conjunto de actos de diversa índole, algunos catalogados como jurídicos y otros de índole material, que se generan en ejercicio de sus atribuciones legales y en cumplimiento de sus fines para beneficio de la colectividad surgiendo la actuación de los sectores público, social y privado, la actividad del estado está representada por la actuación de los poderes públicos ejecutivo, legislativo y judicial, tanto a nivel federal, local y municipal, en segundo término el sector social y en tercer lugar los particulares a través de la iniciativa privada

La actividad del estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar de carácter jurídico, material y técnico que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos, las actividades jurídicas del estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y as actividades técnicas son las actividades subordinadas a conocimientos técnicos o científicos.

La actividad del estado se encuentra definida en razón del binomio atribuciones y fines del mismo, conforme a la Constitución Política Federal y demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general precisan su órbita, en donde es visible la actuación de los sectores público, social y privado.

En consecuencia a lo anterior se puede referir que la actividad del estado son el conjunto de actos, atribuciones, facultades, tareas o fines que nuestra carta magna le otorga para poder hacer y deshacer respecto a las actuaciones que cada persona, institución, organismo u persona inmersa dentro del territorio desempeña dentro del ámbito que le compete, asimismo para regular las situaciones jurídicas y no jurídicas que surjan de estas relaciones, encontramos la actividad del estado representada en tres poderes el ejecutivo, legislativo y judicial que se encuentran dispersos en tres esferas de gobierno el federal, estatal y municipal, desempeñando las actividades encomendadas en pro de la sociedad y de la convivencia social.

Las atribuciones del estado, son los instrumentos jurídicos de que dispone por voluntad y determinación del propio pueblo para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales, para que de esta forma se alcancen los fines del mismo estado, asimismo entendemos a los fines como las metas que pretenden alcanzar como entidad soberana consistentes en lograr el beneficio colectivo que le señalan los ordenamientos legales respectivos.

Para Gabino Fraga, el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del estado; es lo que el estado puede o no debe hacer (citado por Sánchez, 2012:7)

Respecto a las atribuciones que se refieren a la reglamentación de las actividades de los particulares, la función legislativa constituye el medio de realizar esa regulación, puesto que ella se hace por normas por normas generales de derecho, en cuanto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, la función legislativa es el medio de crear la competencia de los agentes públicos para realizar esos actos y cuál es la situación jurídica de los particulares a quienes afectan, la función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción, el fomento, la limitación y la vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual.

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad, su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando, el Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.

El fin es la razón por la que se integra un complejo de actividades, la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Dice R. Von Ihering en el dominio del derecho nada existe más que por el fin, el derecho todo, no es más que una creación del fin.

Sánchez (2012: 9) cita a Serra (1977) quien manifiesta que el Estado no debe ser una fracción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados, su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social, la idea del interés público es determinante en las instituciones políticas, favorecer a un grupo con detrimento de otro, es crear profundas desigualdades sociales, que el Estado debe empeñarse en hacérselas desaparecer a lo menos atenuarlas

En esa virtud las atribuciones del Estado mexicano a la luz de la doctrina social moderna se pueden explicar de la siguiente manera:

- En el campo que corresponde a la actividad privada, el gobierno en diversos momentos ha expresado su voluntad de no limitarla o restringirla.
- La tesis estatista tiende a regular todas las actividades de los particulares con el propósito de lograr un reparto equitativo de la riqueza, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, combatir los monopolios y las prácticas monopolísticas.
- En las diversas actividades económicas de la población del Estado procura que se respeten los derechos de la colectividad en cuanto a la libre concurrencia en la industria, en el comercio y en la prestación de servicios públicos.



- Por mandato de la Constitución Política Federal existe una clara reglamentación de las actividades estratégicas prioritarias y liberadas del desarrollo económico nacional, bajo la rectoría del Estado.
- Los principios en que se apoya la rectoría del desarrollo nacional están constituidos por la política monetaria, crediticia, tributaria, ecológica, por la libre concurrencia, en diversas actividades productivas etc.

Gabino Fraga (2012) señala como atribuciones del Estado las siguientes:

- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada
- Atribuciones del Estado para fomentar, limitar y vigilar la actividad privada
- Para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

En colusión a lo citado con antelación encontramos que las atribuciones del Estado son meramente dirigidas a ordenar y servir a la sociedad, pues lo que se persigue con estas es tener un control de todos los sectores de la población y del ejercicio de funciones que realizan y lo que representan para con el Estado, sin embargo estas no podrían existir sin la función que permite tener un orden, la cual es representada por la función legislativa de la cual emanan todos y cada uno de los ordenamientos legales que dan vida a realizar las múltiples tareas que este ente de poder tiene a su cargo para procurar el bien común entre sus habitantes y sectores poblacionales.

#### **1.1.5.2 Funciones del Estado**

El concepto de función constituye toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado y cumplir con sus atribuciones, estas representan la forma o manera como se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene

encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines y para distribuir el ejercicio de las mismas, para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público y de interés social, tanto la doctrina de los derechos constitucionales y administrativo como la legislación pertinente reconocen tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, la doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines resultados del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

- La función legislativa, que es la función encaminada a establecer normas jurídicas generales, el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- La función administrativa, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, la ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación, en sentido moderno el Estado es el promotor de desarrollo económico y social de un país.
- La función jurisdiccional, es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

La función legislativa es aquella actividad del Estado que se encarga de crear normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, las relaciones de este con otras entidades soberanas para mantener la independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derechos y obligaciones, incluyendo sus relaciones de gobernantes y gobernados, asimismo tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de leyes para mantener la paz, el orden, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social y la potestad sancionadora pública para respetar el marco normativo tanto de derecho público como de derecho privado que se ha dado el Estado en su propia vida institucional.

La función administrativa es aquella que desarrolla el poder ejecutivo en forma de administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las legislaturas locales para los estados y municipios, esta función es muy notable con la prestación de los servicios públicos, de los que podemos destacar a la seguridad social, la defensa nacional, la educación pública, el régimen de policía, el alumbrado público, los servicios de agua potable y alcantarillado, el impulso de las actividades industriales, comerciales y la prestación de servicios por los particulares para beneficio de la colectividad.

La función jurisdiccional es aquella que se encamina a resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre estos y alguna de las dependencias, poderes u organismos del mismo Estado, va enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, a mantener el orden y la vigencia de nuestro sistema jurídico mexicano.

Formalmente de la **Constitución Política Federal** es de destacarse el contenido en su artículo 94 que dice: *“se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito en juzgados de distrito”*.

Atento a lo mencionado anteriormente se vislumbra que cada uno de los poderes que representan al Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), realiza ciertas funciones que le permiten ordenar y regular a una sociedad compleja y con ello una diversidad de actos jurídicos y materiales que requieren ser tratados según su naturaleza jurídica, ya sea de carácter legislativo, administrativo, jurisdiccional, o de derecho privado, con el bien de atender y garantizar su seguridad jurídica.

#### **1.1.6 El Acto Administrativo**

Serra (1977:226) citado por Sánchez (2012:234); define al acto administrativo como una manifestación de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio lateral, concreta

y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutaria que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Gabino Fraga (2012) dice que es un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico.

Royo (1950: 92-93) citado por Sánchez (2012:335) lo define diciendo que es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.

Jaime Orlando Santofimio conceptúa al acto administrativo como aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas tendentes a la producción de efectos jurídicos. (Sánchez, 2012: 335)

Jorge Oliviera Toro expresa que se puede considerar al acto administrativo desde tres puntos de vista, objetivo, subjetivo y material. (Sánchez, 2012:335-336).

El punto de vista objetivo lo está como una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa.

.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano administrativo.

A la consideración material corresponde la de ser producto de la potestad administrativa que, en ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de derecho. El acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica

subjetiva, pero como emanación unilateral del poder público este aspecto no importa que órgano emite el acto.

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 públicos que están a cargo del poder ejecutivo del Estado.

Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen de derecho público.

Acosta Romero conceptúa el acto administrativo como 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, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

En atención a los conceptos señalados por diversos autores citados se puede decir que el acto administrativo es la declaración de voluntad que ejecuta una autoridad administrativa expresada en una decisión para la cual está facultada, misma que emana de algún órgano u autoridad administrativa, con el fin de crear, reconocer confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones a la que se está sujeta u obligada por una cierta normatividad.

#### **1.1.6.1. Características del Acto Administrativo**

- Es un acto jurídico de derecho público que emana de la administración pública y sometida al derecho administrativo.

- Tiene una naturaleza no normativa en virtud de que este se agota con su cumplimiento.
- Es una decisión ejecutoria no contenciosa
- Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.
- Es unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta.
- La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa.

El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el poder público, esto es su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio, esas prerrogativas son usadas precisamente para la satisfacción de los intereses generales por ello el acto se presume legítimo.

Dicho acto cumple con una función dentro del derecho la de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

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

En virtud de lo citado se desprende que el acto administrativo, tiene características particulares, pues se rige por el derecho público, emana de una autoridad administrativa, prevé situaciones jurídicas de derecho, creando, reconociendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones, tiene como fin el interés general, es decir el interés colectivo, el cumplimiento puede estar sujeto a la voluntad o a la fuerza dependiendo de la situación concreta, y tiene una ejecución y en consecuencia debe existir una resolución.

#### **1.1.6.2 Elementos del Acto Administrativo**

Para que el acto administrativo tenga existencia jurídica, sea válido y tenga connotaciones específicas e institucionales debe la administración pública hacer concurrir una serie de elementos esenciales que le dan vida, fundamento, esencia y consistencia, sobre todo para que pueda presumirse válido y eficaz.

Los elementos del acto jurídico nos permiten conocer su conformación jurídica, técnico-práctico, los cuales son sujetos, objeto, manifestación de voluntad, motivo, formalidad y la finalidad.

Los sujetos se identifican de dos maneras; el sujeto activo y el sujeto pasivo, el primer de ellos es el órgano de la administración pública que formula la declaración de voluntad, de conformidad con su competencia y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas, esa competencia requiere siempre de un texto impreso en una ley o en un reglamento, su ejercicio es obligatorio, puede suceder que se encuentre fragmentada entre diversos órganos según su grado de jerarquía, no puede ser objeto de pactos, ni renunciarse a ella y es constitutiva del órgano que la ejerce y cuando ello sucede debe hacerse por escrito debidamente fundada y motivada para que sea válida y eficaz.

El sujeto pasivo, es el destinatario del acto administrativo, es quien recibe los efectos del mismo, ya sea el beneficiario, de una concesión, licencia, permiso o autorización.

El objeto, es el contenido del acto, en lo que consiste la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, también se le conoce como la sustancia que crea el conocimiento del acto, esto es, se trata de lo querido, lo que se dispone, se ordena o se permite, el cual debe ser posible, lícito y determinable.

La manifestación de voluntad, es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca, pues todo acto jurídico se forma con una conducta voluntaria realizada dentro de las normas legales por el titular de una dependencia o entidad pública investida de funciones de interés social y debe estar exenta de error consistente en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral y el dolo en cualquier maquinación para producir un acto contrario a la ley.

El motivo es el antecedente que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, lo cual está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza su voluntad, además debe estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento que rigen ese acto para que se presuma válido.

La formalidad se refiere a los requisitos legales y procedimentales que debe observarse para emitir un acto administrativo y ello se integra de un camino legal y la forma, mediante el primero entendemos a las vías de producción del acto administrativo, esto es el conjunto de trámites legales que nos permiten producir un acto administrativo definitivo, con la segunda se distingue el modo o manera en que la voluntad de la administración pública se manifiesta para dar vida al acto administrativo, incluyendo los requisitos que ha de observarse para dictar el acto y que pueden ser anteriores o concomitantes al acto. Por su forma los actos administrativos deben ser



escritos y por sus formalidades que se funden y motiven, además que estén dentro de la competencia del órgano que formula el acto.

La finalidad se refiere al resultado de la actuación administrativa, esto es a la utilidad pública que debe alcanzarse con el acto administrativo, satisfaciendo necesidades de interés social o colectivo

Acosta Romero destaca los siguientes elementos: sujetos, manifestación externa de voluntad, objeto y forma. (Referido por Sánchez, 2012:339-340)

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la administración pública, en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos

- El sujeto activo es el órgano administrativo creador del acto
- Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas o colectivas o el individuo en lo personal.

El órgano de la administración que crea el acto debe tener competencia para ello, pues esta es constitutiva de su propia estructura y funcionamiento.

La manifestación externa de voluntad, es la expresión del proceso volutivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que puede ser perceptible o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad, debe reunir los siguientes requisitos: ser espontánea y libre, estar dentro de las facultades del órgano, no debe estar viciada de error, dolo, violencia, debe expresarse en los términos previstos en la ley.

El objeto puede dividirse en:

- Objeto directo o inmediato.- es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia.
- Objeto indirecto o mediato.- consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos.- debe ser posible física y jurídicamente, debe ser lícito, ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. (Referido por Sánchez, 2012:339-340)

El tratadista Andrés Serra Rojas aduce que la doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales.

- Los elementos subjetivos son el sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto.
- Los elementos objetivos comprenden el objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto.

El motivo es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto.

La *Ley Federal del Procedimiento Administrativo* en su artículo 3° estatuye como elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes:

- 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;*
- VI.- (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI.- (Se deroga) Fracción derogada DOF 24-12-1996*
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

En apreciación a lo citado es menester aludir que los elementos del acto administrativo, los cuales están constituidos por (sujeto pasivo, el órgano de la administración pública investido de facultad y competencia, sujeto pasivo; el destinatario del acto administrativo, el objeto, el cual debe ser preciso y claro; la manifestación de la voluntad, es decir la exteriorización del acto administrativo; el motivo, causa que da origen; formalidad, condiciones legales que debe sujetarse el acto y finalidad, fin que se persigue con dicho acto) en su conjunto representan un papel importante dentro de

la ejecución del mismo, pues la ausencia de alguno de estos, estaría siendo arbitrario, sujeto a nulidad y en consecuencia la autoridad administrativa debería declararlo nulo.

### **1.1.6.3 Efectos del Acto Administrativo**

Serra Rojas dice que el acto administrativo suerte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga una determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación, requerir de la aprobación del superior o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido.

Sostiene Miguel Acosta Romero que, el acto administrativo por sus efectos puede ser perfecto y eficaz, es decir que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y por lo tanto tienen una existencia jurídica plena y eficaz, es aquel que se realiza jurídica y materialmente.

Los efectos pueden estimarse directos o indirectos, directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho, los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo.

El acto administrativo surte efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración pública, otras entidades incluyendo a los particulares y en tal virtud los terceros deben respetar los efectos del acto.

Asimismo también pueden crear situaciones jurídicas generales y particulares.

Fraga (2012:277) manifiesta que dentro del derecho común existen derechos patrimoniales, las partes que intervienen en el acto administrativo para poder determinar sus efectos son; el autor del acto, es aquel que ha sido parte en él, sus causahabientes son los que reciben de él un derecho por transmisión universal o

particular, sostiene que los causahabientes están representados por el autor del acto en la realización de este y que por tanto los efectos de él, le son oponibles.

El tercero por oposición del causahabiente, no está representado por el autor del acto cuando lo verifica, y por lo tanto no puede recibir ni perjuicio ni beneficio del propio acto.

Los actos relativos al estado y capacidad de las personas producen efectos *erga omnes*<sup>1</sup>, en provecho y en contra de las partes, matrimonio, adopción, etc mismos que tienen efecto absoluto.

El principio que regula los actos administrativos es que las situaciones jurídicas creadas por dicho acto son oponibles a todo el mundo, ejemplos: nombramiento de un funcionario, otorgamiento de una concesión, obtención de un permiso etc.

En el derecho administrativo el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, sin embargo existen derechos de los particulares que la Administración está obligada a respetar o que solo pueden afectar mediante ciertos requisitos, quiere decir que el acto administrativo no puede violar derechos anteriores creados por otro acto administrativo o por un título especial de derecho público o de derecho privado.

Respecto a lo anterior se aprecia que los efectos del acto administrativo son diversos, pues por un lado pueden crear, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, es decir pueden producir obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho, y de igual forma puede crear efectos indirectos derivados de la ejecución de la actividad encomendada al órgano administrativo, estos efectos comienzan a surtir a partir de la emisión del acto y como se menciona los actos administrativos no pueden violar derechos anteriores acreditados, contrario a ello

---

<sup>1</sup> Para todos los casos; efecto que se da a una sentencia de un tribunal, en su opinión es aplicable a las controversias que se refieran a conflictos similares.

existen instituciones administrativas que no respetan esta situación, pues pese a contar con un acto o título especial adquirido anteriormente, ejecutan ciertos actos valiéndose de la investidura que representan.

#### **1.1.6.4 Ejecución del Acto Administrativo**

El acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea reconocido, tales como los relativos a la notificación de carácter personal o mediante publicación en algunas de las formas que las mismas leyes disponen. (Fraga; 2012:279)

La ejecución se refiere a su cumplimiento, a respetar todos sus efectos de conformidad con la legislación respectiva. Hablar de ejecución de actos administrativos es referirse a su cumplimiento conforme a lo mandado por el mismo documento que lo contiene, para ello la administración pública cuenta con los medios efectivos o coercitivos que permite su culminación legal. En esa virtud la ejecución puede hacerse voluntariamente por los particulares destinatarios o forzosamente mediante el empleo de la fuerza pública a cargo del Estado, para lo cual se han instituido procedimientos administrativos de ejecución.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, salvo que una ley administrativa disponga lo contrario, la ejecutividad significa la facultad que tiene la administración pública para hacerlos cumplir y respetarlos.

Existen medios para ejecutar los actos administrativos:

- La acción administrativa sobre los bienes de las personas ejemplos; decomiso, clausura, embargo etc.
- La acción administrativa sobre la persona facultada de una obligación de hacer, caso del servicio militar obligatorio etc.

- La ejecución subsidiaria o actos de terceros, que pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado, como la demolición de construcciones.
- Ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado, caso de la requisición por necesidad pública.
- Aplicación de sanciones administrativas, como multa y decomiso de bienes.
- Apremio del régimen de policía, el arresto hasta por 36 horas
- El lanzamiento administrativo establecido en la ley de para el desalojo de los bienes del Estado.
- El uso de la fuerza pública para hacer respetar una determinación administrativa.

Todo acto administrativo requiere de su cumplimiento, para tal efecto la administración pública cuenta con los medios efectivos para hacer cumplir una determinación de carácter administrativo. (Sánchez, 2012:358-360)

De lo transcrito se desprende que la ejecución del acto administrativo surge una vez que se lleva a cabo y se cumple con los requisitos que exige la ley, asimismo su cumplimiento tiende a estar sujeto a un mandato u orden que funde y motive dicho actuar o por algún medio entre ellos la fuerza pública y la acción administrativa, por ello es importante que la autoridad administrativa que ejecuta el acto lo realice conforme a derecho, pues es el primer instrumento que se tiene para ser analizado si se dio cabal cumplimiento a la ley y en caso contrario los actos posteriores que emanen de este estarían inmersos en la ilegalidad y en consecuencia deberían declararse nulos por provenir de actos viciados de origen, eh aquí la importancia de que la autoridad desde un inicio se acate a lo que jurídicamente y materialmente le está permitido.

#### **1.1.6.5 Extinción del Acto Administrativo**

Los actos administrativos se extinguen cuando se han cumplido con todos los elementos, requisitos y modalidades que señala la ley; cuando han producido su

efectos jurídicos conforme a su objeto y finalidad perseguidos, hay actos administrativos que se extinguen por determinación judicial o por determinación de los tribunales administrativos o de las propias autoridades administrativas y es así como han surgido la revocación, rescisión, prescripción caducidad, termino, condición y nulidad absoluta o relativa.

Para Acosta Romero el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que se han clasificado por razones metodológicas en:

- Normales.-la realización factico-jurídica del acto administrativo, se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares; en este caso el acto administrativo se cumple y se extingue por la realización de su objeto a saber:
  - ♣ cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios;
  - ♣ cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
  - ♣ cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos.
  - ♣ cumplimiento de plazos, en aquellos actos que tengan plazo, licencias permisos, concesiones etc.
  
- Anormales.- se denominan así a los medios o procedimientos que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:



- ♣ Revocación administrativa.- es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos, en forma parcial o total un acto administrativo, por razones técnicas, de interés público o de legalidad. El acto que se revoca puede tener vicios de fondo o de forma y por tal motivo es ilegal.
- ♣ La rescisión administrativa.- consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones , en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.
- ♣ La prescripción.- es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por simple transcurso del tiempo previsto en la ley, en el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas.
- ♣ La caducidad.- es la extinción de actos administrativos por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho, generalmente por negligencia, descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una concesión.
- ♣ El termino y la condición.- es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se esfumen los efectos de un acto jurídico, puede ser suspensivo o extintivo, el primero suspende los efectos de un acto jurídico, el segundo los apoya, son aquellos actos que no se ejecutaron en el plazo que marca la ley y se expiran por prescripción; la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.
- ♣ La renuncia de derechos.- consiste en que la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando un derecho,

por conveniencia personal, material, financiera o técnica y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente.

- ♠ Las irregularidades e ineficacias del acto administrativo.-los actos administrativos son válidos cuando han sido emitidos de conformidad con las normas jurídicas que los rigen, cuando su estructura consta de todos los elementos de existencia como son el consentimiento y el objeto; y los de validez que son la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud y la forma.

Por lo tanto la doctrina del derecho administrativo habla dentro de las irregularidades e ineficacias del acto administrativo de la nulidad absoluta y de la nulidad relativa.

En la nulidad absoluta no se impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie una resolución administrativa o judicial o por un tribunal de lo contencioso administrativo y prácticamente ello se compara a una sanción de carácter legal para prevenir las infracciones, omisiones o irregularidades de los actos administrativos que atentan contra la legalidad, el orden público o el interés colectivo, se trata de un acto afectado de ilicitud y ha tenido su inspiración en la legislación civil haciéndose extensiva a la administrativa.

La nulidad relativa puede darse cuando un acto administrativo padece algunos vicios formales como consecuencia del error, omisión de sus formalidades legales, por dolo, por violencia, por lesión, incapacidad o incompetencia de los autores del acto.

En toda declaración de nulidad llámese absoluta o relativa hay una manifestación de voluntad de una autoridad administrativa competente, o de un tribunal administrativo o judicial, que anula el acto viciado o ilegal y destruye aquellos efectos que se hayan producido en perjuicio de un particular o de la colectividad, tal medida se equipara a una sanción de carácter administrativo.

El maestro Serra Rojas argumenta que en la legislación administrativa nos encontramos con dos situaciones diversas: la invalidez del acto administrativo y la irregularidad del acto administrativo, estos tipos de nulidades son provocadas por la violación de los preceptos legales, relacionados con los elementos del acto administrativo, ya que se producen efectos anormales que afectan su eficacia. (Sánchez, 2012: 360-367)

En atención a lo citado por los autores puede apreciarse que existen diversas modalidades o formas por las cuales un acto administrativo puede extinguirse, principalmente va a depender de su naturaleza y circunstancias en las cuales se haya desarrollado, en razón de que por un lado encontramos la extinción debido al cumplimiento del mismo, es decir a obedecer y acatar lo que la ley en la materia exige, otras formas de extinción son por determinación judicial o determinación de los Tribunales Administrativos, estas formas regularmente se presentan cuando los actos se ven inmersos en un exceso de irregularidades y arbitrariedad por parte de la autoridad administrativa emisora del acto, de igual forma puede presentarse por decisiones de las mismas autoridades administrativas en las cuales aceptan la violación a garantías o irregularidades atribuidas a las mismas autoridades, otras modalidades son la prescripción, caducidad, rescisión administrativa, revocación, termino y condición, renuncia de derechos y por la presencia de irregularidades o ineficiencias dentro del acto administrativo, dando surgimiento a dos figuras importantes la nulidad absoluta y relativa del mismo.

## **1.2 Generalidades del Derecho Ambiental**

Según el diccionario de la *Real Academia Española*, el término medio es definido entre otras acepciones, como el fluido material dentro del cual está inmerso un sistema a través del cual se realizan los intercambios de materia y energía del mismo sistema con el exterior, el mismo diccionario en 1984 reconoce el término “medio ambiente”, que significa el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos y por

extensión el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales etc que rodean a las personas.

Según otros autores, el medio ambiente es un concepto que puede entenderse como el conjunto de las condiciones que permiten la existencia y la reproducción de la vida en el planeta Tierra (Brañes, 2010:20)

Hoy en día el medio ambiente es un actor muy importante dentro de la vida social de nuestro planeta, pues de este surge, depende y coadyuva a que los seres vivos que dependemos de los elementos que lo integran nos permitan tener una permanencia continua en dicho espacio, volviéndose un tema que marca tendencias y promueve diversas regulaciones, pese a ello no se ve una concientización y valoración por parte de los diversos entes de la población, pues cada vez los problemas ambientales son mayores que los logros o metas alcanzadas en la protección del medio ambiente, no alcanzamos a valorar lo que tenemos, de hecho ni creo que lo hagamos, somos tan egocentristas y egoístas que no visualizamos que continuamos es este planeta, por lo poco que nos queda de recursos naturales, los cuales nos permiten sobrevivir y satisfacer todas nuestras necesidades, pues de él nos servimos y vivimos, es tanto nuestro egoísmo que nos lleva a la voracidad de querer acaparar todo a manos llenas, sin pensar en los demás, continuando con un consumismo exagerado que hace que el daño causado se vuelva más latente y amenazante para las especies indefensas.

### **1.2.1 Definición de Derecho Ambiental**

Brañes (2000: 29) ha conceptualizado al derecho ambiental como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de 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.

Dector (2014: 35) lo define como el conjunto de normas, principios y criterios que unidos crean un régimen dentro del cual se desarrollan las actividades del Estado tendientes a preservar, restaurar y mejorar el equilibrio ecológico, así como la vigilancia de las actividades de los particulares y entidades públicas con el objeto de prevenir y controlar la contaminación y así lograr el desarrollo sustentable.

Para Jaquenod (1996:221-222) citado por López (2008:19), el derecho ambiental es definido como la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antrópica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del ambiente.

Por su parte Quintana (2000: 17-18) citado por López (2008:19) se refiere al derecho ambiental como el conjunto de reglas que se encargan de la tutela jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas, son aquellas normas dirigidas a la salvaguarda de la biosfera.

Asimismo Gutiérrez (2014:222) concibe al derecho ambiental como el conjunto de normas que tienen 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.

En apreciación a lo mencionado por los autores debemos concebir al derecho ambiental como; el conjunto de normas jurídicas que tienen como objetivo regular, preservar, restaurar, mejorar, garantizar o tutelar, la conducta humana frente a los recursos naturales que hacen posible que exista vida, procurando que el uso y aprovechamiento de estos sea conforme a lo establecido en la legislación aplicable, pensando en el bien común y garantizando el uso y disfrute para las generaciones que nos continúan.

Hablar de derecho ambiental es hablar de infinidad de elementos que componen a dicho concepto, pues aunque en nuestras legislaciones y órganos de gobierno aún no adquiera la importancia que realmente representa este derecho, lo cierto es que constituye el punto medular de cualquier otro derecho, porque para que podamos desarrollarnos dentro de una sociedad cumpliendo con ciertos roles, primero debemos tener bien presente que para todo lo que pretendamos realizar, hacer u desempeñar necesitamos tener vida, en consecuencia la materia prima de nuestra estadía son los recursos naturales, que nos brindan y proporcionan los víveres necesarios para mantenernos, en consecuencia, la regulación y procuración de estos, está dentro del derecho ambiental, entonces el derecho ambiental debe ser visto con la importancia y valor que tiene para así hacer que el gobierno, las instituciones y todos los seres humanos estemos coadyuvando y ejerciendo la tarea que realmente nos comete en pro del medio ambiente, sus elementos y para nuestro propio bien.

### **1.2.2 Fuentes del Derecho Ambiental**

*Fuente* significa el principio u origen, el lugar donde nace o se produce algo, es el principio el fundamento, la causa o la explicación de una cosa, cuando hablamos del origen de la norma jurídica nos referimos a los hechos que le dan nacimiento a las manifestaciones de la voluntad humana o a los usos o prácticas sociales que la generan.

Las fuentes formales del derecho son los actos o hechos del pasados de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas, a veces también se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las leyes que componen el ordenamiento jurídico (órganos normativos o con facultades normativas) y a los factores históricos que inciden en la creación del derecho.

El derecho ambiental tiene un carácter difuso, es decir manifiesta un fenómeno de dispersión de las normas jurídicas que tratan directa o indirectamente de la protección del ambiente.

En América latina y en México, la primera de las fuentes del derecho ambiental por su jerarquía y por orden cronológico suele ser la Constitución Política del Estado que se trate.

La segunda fuente está constituida por la legislación ambiental moderna, o legislación propiamente ambiental, es decir aquella que se refiere al conjunto de los problemas ambientales, asimismo los códigos administrativos y agrarios (generalmente relegados).

La tercera fuente se constituye por normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas, como los códigos civiles, penales, de procedimientos, legislación económica etc., asimismo por los reglamentos, acuerdos, circulares y normas administrativas diversas, destinadas a ejecutar esa legislación

Después aparece la jurisprudencia y la costumbre.

Luego aparecen las disposiciones de todo orden que se refieran a la administración pública del ambiente, se traten de dependencias u organismos creados específicamente para tal fin o no.

También existen fuentes del derecho ambiental de carácter internacional como son; los principios básicos del derecho internacional para la protección del ambiente que se encuentran en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro (3 al 14 de junio de 1992).

Uno de esos principios se refiere al deber de los Estados de velar porque las actividades que se realicen en su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el ambiente de otros estados o zonas internacionales.

El principio 21 de la *Declaración de Estocolmo* y el 2 de *Río* respectivamente establecen:

*“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al ambiente de otros Estados o de zonas internacionales (Estocolmo)*

*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los estados tiene el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Río de Janeiro).”*

Este principio se vincula con otro más antiguo de derecho internacional en virtud del cual ningún Estado puede alterar su territorio en desventaja del territorio vecino.

Hay otros principios como el 22 de *Estocolmo* y 13 de *Río*, en materia de cooperación

*“Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción (Estocolmo).*

*Los Estados deberán desarrollar la legislación ambiental relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños*



*ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción (Río).”*

Finalmente cabe señalar el principio 27 de la *Declaración de Río* que señala:

*“Los Estados y los pueblos deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible”. (Ramírez, 2012:11)*

En referente a lo citado con anterioridad se puede apreciar que las fuentes del derecho ambiental dentro de nuestro orden jurídico mexicano están debidamente establecidas, dado que como toda normatividad mexicana, la máxima fuente del derecho ambiental está representada en nuestra Carta Magna, la cual en este caso consagra expresamente el derecho ambiental, en su artículo 4º, teniendo relación con los diversos 27, 73, 125, los cuales permiten que surjan y se creen diversas normativas de carácter ambiental, otra fuente la constituyen la legislación propiamente de la materia ambiental, es decir, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fuerte marco que permite la creación de nuevos ordenamientos, pero que sin embargo desde su creación no ha sido evaluada ni sujeta a revisión frente a los cambios que se tienen con la actualidad, en el tercer peldaño encontramos a las normas de relevancia o interés ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas, como los códigos civiles, penales, de procedimientos, reglamentos, acuerdos, circulares y normas administrativas entre otros, los cuales coadyuvan y suplen deficiencias de la legislación meramente ambiental, dentro de las mismas esta la jurisprudencia y la costumbre, sin embargo la que realmente se utiliza es la jurisprudencia puesto que emana de las interpretaciones que realiza el poder judicial y en consecuencia al ser una máxima autoridad son tomadas en consideración por las autoridades, contrario a ello está la costumbre, la cual a pesar de ser mencionada en el artículo 2º constitucional en la práctica, es no es suficiente para considerarla como fuente de aplicación dentro del derecho ambiental, de igual forma se encuentran las diversas disposiciones que emanan de la administración pública del ambiente, como

lo son las normas oficiales mexicanas, las cuales surgen en atención a problemáticas que se pretenden atender por no estar debidamente reguladas en los ordenamientos existentes y por último encontramos a los principios básicos del derecho internacional para la protección del ambiente que se encuentran establecidos en dos documentos de suma importancia para nuestra legislación ambiental, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro (3 al 14 de junio de 1992), en las cuales se recogen principios tendientes a la protección y preservación del medio ambiente, como lo son algunos: el principio del que contamina paga y el principio precautorio, sin duda alguna los principios establecidos en estos documentos demuestran un gran avance en materia ambiental, sin embargo vivimos en un sistema donde lo importante es forma parte o se parte de cierto documento, aunque no se aplique, aunque no se cumpla o aunque se pisotee, pues lo que a toda nación lo único que ve y se interesa son las cifras, el saber cuántos tratados ha ratificado, de cuántos se ha sido parte, pero no se ve de cuántos se han cumplido, de qué avances se tienen, de qué hace falta por mejorar.

Las fuentes citadas representan un pilar importante dentro del derecho ambiental, pues son el soporte que permiten la regulación y ejecución de actos tendientes a la protección y cuidado del ambiente, sin ellas no existiera un soporte legal que obligara al cumplimiento y acatamiento de la normatividad señalada.

### **1.2.3 Principios del Derecho Ambiental**

El derecho ambiental se orienta en torno a los siguientes mega principios:

- Ubicuidad.- principio general y horizontal que rebasa un enfoque constitucionalista y garantista (se traduce en las exigencias de proteger al ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes).
- Sostenibilidad.- es decir una política y una estrategia 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 del desarrollo de los seres humanos.

- Globalidad.- referido a una sola tierra condensa la frase de pensar globalmente y actuar localmente, y parte del supuesto de que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos los poderes públicos que en el habitan, la naturaleza integral e interdependiente de la tierra nuestro hogar (Cumbre de Rio, 1992).
- Subsidiariedad.- corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.
- Solidaridad.- los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y reestablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades de Desarrollo y Ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Fourcade, 1999, referido por Gutiérrez 2014: 224)
- Preventivo.- el derecho ambiental se orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución castigo o los mismos.
- El que contamina paga.- pretende persuadir las conductas en función de los costos de los mismos, es decir quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.
- Contaminación.- es un principio derivado del derecho internacional que implica que todos los Estados son responsables de modo diferenciado en razón de la contribución de cada uno de la degradación y contaminación. (Gutiérrez 2014: 224)
- Precaución o cautela.- indica que aun la inexistencia de certeza científica sobre la peligrosidad de cualquier actividad, pero ante la duda razonable, se prohíba o se ejecuten las medidas pertinentes a fin de contrarrestar el posible riesgo.

Dector (2014: 33-34) señala como principios los siguientes:

- La preservación, restauración y mejora del medio ambiente.

- De acción preventiva y corrección en la fuente
- Quien contamina paga, significa optar entre las diversas alternativas posibles de atribución de los costos de descontaminación (sociedad en su conjunto-contaminador directo), por la solución en la que los costos se imputan al sujeto contaminador.
- De unidad de gestión, se hace consistir en que sea un solo órgano de la administración quien se encargue de las políticas y sistemas de protección del medio ambiente.

En colusión a lo mencionado se tiene que los principios del derecho ambiental tienden a establecer una serie de situaciones, que tienen como fin establecer lo que se puede hacer para conservar, recuperar, restaurar o preservar el medio ambiente, en razón de protegerlo u prevenir un posible daño ocasionado a este, pues al ser muy vulnerable hace que surjan estos principios y ayuden a que quien ocasiona, o pretende ocasionar un daño lo repare o prevenga que no se cause el daño, desde mi punto de vista estos principios son muy importantes y debieron de haberse aplicado desde tiempos atrás cuando no se presentaban situaciones tan alarmantes como las que hoy en día se presentan.

#### **1.2.4 Naturaleza Jurídica y Características del Derecho Ambiental**

Ante la necesidad y apremio de dar respuesta social a los problemas ambientales existentes se hizo exigible e imprescindible la creación del derecho ambiental, por ello ante el reconocimiento del hombre de la existencia de los problemas ambientales, tuvo que convencerse a su vez de la necesidad de enfrentar tales problemas con el auxilio impredecible del derecho ambiental.

Se pretende que el hombre logre dominarse a sí mismo y pueda controlar la intervención en la mayor de las veces excesiva, que ha aprendido a ejercer sobre la naturaleza, instruir, inducir al hombre para que asuma comportamientos acordes con la necesidad preponderante de proteger la vida en la tierra, así como la tierra para la

vida, es que hacer de la educación, en cambio exigir este comportamiento al ser humano, es atribución exclusiva del derecho, en efecto el derecho con sus dos elementos formales principales, la norma y la coacción, resulta ser la única respuesta social viable para lograr la observancia constante y generalizada de determinadas conductas humanas tendientes a la protección del ambiente.

Consecuentemente el derecho debe tener intervención en las estrategias interdisciplinarias mediante las cuales deben ser abordados los problemas ambientales (Quintana; 2013: 7-8).

En este orden de ideas la naturaleza del derecho ambiental es de carácter administrativo

La autora Gutiérrez (2014: 223-225) establece como características del derecho ambiental las siguientes:

- El objeto del derecho ambiental es el de tutelar los sistemas naturales que hacen posible la vida agua, aire y suelo.
- El derecho ambiental es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.
- Es multidisciplinario, en virtud de que es una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.
- Vocación universalista ya que la norma ambiental tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados.
- Los intereses colectivos.- los recursos naturales son de todos, luego entonces es difícil extrapolar principios de derecho privado.
- Supraconstitucional.- desde la óptica de su trascendencia individual suponen más bien deberes para los individuos que fuente de generación de derechos subjetivos, el Estado por ende es el principal garante, pero sus

responsabilidades no se agotan en su defensa en beneficio de sus ciudadanos, sino que los intereses implicados son compartidos por todos los habitantes del planeta.

Respecto a lo aludido se tiene que ciertamente el derecho ambiental es de naturaleza jurídica perteneciente al derecho administrativo, puesto que el Estado es quien tutela los recursos naturales, en consecuencia las características que derivan son; su objeto consiste en ser el ente encargado de tutelar los elementos naturales que hace posible que exista y se desarrolle la vida en este planeta, es público, en razón de que el Estado es quien se encarga a través de sus instituciones de hacer cumplir con dicha tutela regulando las relaciones que existen entre los gobernados y los elementos naturales, es multidisciplinario en razón de la biodiversidad de seres vivos que engloba el medio ambiente y de las ciencias que tienen relación con estos organismos, los intereses son colectivos, en razón de que los recursos naturales son de todos y para todos, en consecuencia el cuidado y protección aunque está expresamente establecido en la Constitución que el Estado es el garante de procurar un medio ambiente sano, también lo es que la población es directamente responsable de dicha protección, pues de los recursos naturales se sirve para satisfacer sus necesidades y por ende debe proteger desde el entorno en el que se desarrolla; asimismo también es importante mencionar que el derecho ambiental es una ciencia dinámica, en razón de que los recursos naturales no son estáticos, se van modificando dependiendo de las diversas condiciones en las que se encuentren y no es lo mismo lo que se tiene hoy a lo que se tiene mañana pues todo se modifica, todo cambia.

### **1.2.5 Sujetos del Derecho Ambiental**

Para referirse a los sujetos del derecho ambiental se debe tomaren cuenta que el ámbito de aplicación de la normatividad ambiental en relación con los individuos o entidades que tienen algún tipo de derecho, obligación, atribución, o función derivada de este conjunto normativo.

Los sujetos públicos de derecho ambiental pueden ser:

- La Federación proyectada como el Estado mexicano.
- Las entidades federativas
- Los municipios
- Los órganos descentralizados
- Los organismos desconcentrados
- Los organismos internacionales públicos

En general todos aquellos organismos del sector público que tengan injerencia en materia ambiental.

Los sujetos privados del derecho ambiental en la medida en que realicen actividades reguladas por esta disciplina jurídica, pueden ser:

- Personas físicas
- Personas morales
- Organismos no gubernamentales
- Organizaciones sociales
- Universidades
- Centros de Investigación
- Organismos y fundaciones internacionales

En la actualidad se ha gestado una nueva teoría que atribuye un interés legítimo en las relaciones jurídico-ambientales a los grupos sociales, esta teoría es la del interés difuso, en este sentido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente contiene varias disposiciones relevantes acerca de la participación social, en la que se reconoce a la colectividad como titular del derecho aludido y por ende como sujeto de derecho ambiental. (Arts. 1 fracciones I y VII, 15 fracción XII, 34 y 180)

En virtud de lo antes mencionado se tiene que los sujetos del derecho ambiental, es decir quienes tienen alguna atribución, facultad, obligación, tarea o función que desempeñar en relación a la materia, están claramente señalados, ya que solo se

establecen dos grupos, los sujetos públicos, que como su nombre los establece representan intereses colectivos, generales y que dentro de los cuales encontramos a la Federación, las entidades federativas, los municipios, órganos descentralizados, órganos desconcentrados, organismos internacionales, los cuales tienen expresamente establecida su ámbito de competencia y circunscripción, estos representan al Estado mexicano y tutelan y ejercen funciones en beneficio de la colectividad; en el otro grupo encontramos a los sujetos privados; quienes actúan en beneficio propio, persiguen intereses particulares o buscan satisfacer un cierto objetivo, dentro de este rubro están las personas físicas, es decir cualquier ciudadano que busque satisfacer alguna necesidad desarrollando una cierta relación con los recursos naturales y su posible alteración, las personas morales o jurídico colectivas que representan a un grupo de inversionistas que desarrollan una cierta actividad y para ello hacen usos de los recursos naturales ya sea en forma directa o indirecta, los organismos no gubernamentales que persiguen un cierto fin y se enfocan a su cumplimiento, asimismo están las organizaciones sociales, las universidades, las cuales cada vez se ven más interesadas en participar dentro del derecho ambiental, los centros de investigación, que participan dentro del derecho ambiental buscan aportes nuevos a la ciencia, realizando investigaciones y estudios de campo y los organismos y fundaciones internacionales que buscan en el derecho ambiental llevar a cabo algunas acciones en beneficio del ambiente o simplemente realizar algunos estudios relacionados a la biodiversidad que se encuentra en una cierta región.

Es así que los sujetos del derecho ambiental son diversos en razón del rol que juegan para con el ambiente, cada uno desempeña un papel diferente debido a las diversas trincheras que cada uno puede tener, sin embargo tienen como objeto común al derecho ambiental.

## **1.2.6 El Derecho Ambiental en Diferentes Vertientes**

### **1.2.6.1 Derecho Ambiental como ciencia informativa**



Algunos estudiosos de la ciencia jurídica consideran que el derecho ambiental es solo una ciencia informativa, entendiéndose así ya que tal disciplina se presentaría únicamente como amalgama de normas que inciden en un mismo tema y que tienen un ánimo informativo, manifestando que el derecho se proyectaría como una rama del derecho carente de sustantividad.

#### **1.2.6.2 Derecho Ambiental como disciplina académica**

Si se considera al derecho ambiental como una disciplina académica simplemente se reconocería la necesidad de impartir en la enseñanza universitaria el sector ambiental dentro del ordenamiento jurídico, en este sentido la naturaleza académica se limitaría a considerarlo a rama del derecho que proyecta una necesidad de tipo académico, que en cierto momento puede trascender en las relaciones sociales y hacer patente la necesidad de incluir determinados operadores jurídicos en sectores perfectamente señalados dentro del marco normativo existente en nuestro país.

#### **1.2.6.3 Derecho Ambiental como rama autónoma del derecho**

Algunos autores consideran que el derecho ambiental es una rama autónoma del derecho, debido a que cumple con los requisitos necesarios para considerar que una disciplina es autónoma, según **Jesús Jordano Fraga**, son los siguientes:

- Presencia de principios propios
- Que existan técnicas jurídicas propias
- Referencia a determinada categoría de personas, de objetos o de relaciones.

Puede ser considerado como una rama autónoma ya que cuenta con todos los requisitos que se exigen para clasificar a un sector del ordenamiento jurídico como rama autónoma se cumplen con mayor o menor intensidad en el caso del derecho ambiental, dentro de esta disciplina existen principios que incluso han recibido consagración legislativa por ejemplo la Declaración de Río , asimismo dentro del

derecho ambiental existen técnicas jurídicas propias como la ***evaluación de impacto ambiental*** o los ***marketables permits*** del derecho norteamericano.

Asimismo se ha argumentado que aun cuando el derecho ambiental está dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, encuentra un sustrato social directamente implicado, el derecho ambiental se dirige a las personas privadas en cuanto a sujetos detentadores o agresores del medio ambiente como bien jurídico, las personas públicas pueden aparecer también como sujetos capaces en función de su obligación de defender y restaurar el ambiente; la administración pública ocupa el primer plano en cuanto sujeto público, autor y destinatario, al mismo tiempo del derecho ambiental, cabe señalar también que el derecho ambiental se refiere a un objeto propio que constituiría el medio ambiente como bien jurídico por tutelar.

Finalmente el derecho ambiental cumpliría el último de los requerimientos para determinar la autonomía de una rama del derecho ya que regula relaciones jurídicas específicas, porque la relación jurídica ambiental crea derechos subjetivos protegidos por las leyes.

#### **1.2.6.4 Derecho Ambiental como rama del derecho publico**

El derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando el órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002:358)

El derecho ambiental ha sido colocado por diversos autores dentro del derecho público debido a la relevancia que el Estado tiene en la regulación del comportamiento del hombre en relación con el ambiente, al encontrarse el Estado en una relación de supra-subordinación con los particulares en lo que se refiere a la materia ambiental, se ha establecido que el derecho ambiental debe situarse dentro del derecho público, se

refuerza esta idea partiendo de que el derecho ambiental tiene como fin regular las conductas humanas que pueden influir de manera significativa en el ambiente para evitar la degradación de este y así hacer posible que las futuras generaciones disfruten de un ambiente adecuado, vislumbrado así que esta disciplina tiene como finalidad proteger intereses colectivos y por ello también se puede considerar como una rama del derecho público.

#### **1.2.6.5 Derecho Ambiental como rama del derecho económico**

*Zarkin* señala que el derecho económico se concibe como un derecho de síntesis o reagrupamiento que se asocia a la idea de un derecho de protección al ambiente, se establece también que el objeto de estudio del derecho económico se nutre tanto de las ciencias que estudian el ambiente como de las económicas, las cuales condicionan el modelo de desarrollo que subyace a los regímenes económicos que pretenden ser regulados por un sistema jurídico, así es que algunos autores conciben al derecho ambiental como una rama del derecho económico.

#### **1.2.6.6 Derecho Ambiental como parte del derecho privado**

El derecho privado ha sido definido como el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa en dichas relaciones investida de autoridad estatal (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002:358)

El derecho ambiental no forma parte del derecho privado, sin embargo si bien es cierto que el derecho ambiental siempre tiene presentes los intereses colectivos, sucede también que aparecen implicados en las relaciones que regula intereses y derechos individuales, para cuya defensa del derecho privado ofrece causas específicas. De esta manera no debe catalogarse solo al derecho ambiental dentro del derecho público sino también dentro del derecho privado en virtud de que involucra aspectos que competen a este derecho.

Atento a lo anterior se puede decir que el derecho ambiental puede ser analizado y visto desde diversas perspectivas, todo va a depender del enfoque y del área de estudio desde la cual se pretende visualizar, puede verse como una ciencia informativa que trasmite conocimientos, como una disciplina académica que permite el estudio de la normativa ambiental, como una rama autónoma, en razón de los elementos con los que cuenta: presencia de principios propios, técnicas jurídicas propias y que se dirige a un determinado grupo de personas, objetos y relaciones, de derecho público, en razón de la injerencia que tiene el Estado para con esta, de derecho económico, por la relación que se tiene con los modelos de desarrollo y su vinculación hacia el medio ambiente y de derecho privado, atendiendo a los intereses particulares que se vislumbran dentro de este derecho, pese a ello es preciso establecer que el derecho ambiental puede apreciarse desde muchas otras posturas, sin embargo esta ciencia del derecho es muy amplia y compleja, aunque a simple vista no se aprecie pues implica adentrarse a cuestiones técnicas, especializadas vinculadas a otras ciencias que requieren un cierto grado de estudio para poderlas entender y más aún para vincularlas a la parte legal.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL AMBIENTE

#### 2.1 Concepto de Administración Pública

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es decir a proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad, en este tenor la Administración Pública será una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende del poder ejecutivo federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos (Serra, 1987 citado por Gutiérrez, 2014:43).

Asimismo se entiende a la Administración Pública como 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. (<http://www.rae.es/>, 19/04/2016:14:00).

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; tal atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos expreso. (<http://www.tuobra.unam.mx>, fecha de consulta 25 de abril del 2010. referenciada por De los Santos, 2012:62).

Asimismo Fernández la define de la siguiente manera:

“Es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado”. (279).

Moreno indica que la Administración Pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política. (<http://www.bibliojurídica.org/>, 21/04/2016:19:00).

La administración pública es el aparato de gestión de los servicios públicos, está constituida por el conjunto de servicios públicos cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder público, constituye la organización que se otorga a todo grupo social evolucionado, sin el cual la sociedad se desmorona, la Administración por naturaleza está subordinada a fines que le son externos, el papel de la administración, sus estructuras y métodos dependen de la sociedad en que se encuentra inserta, de su medio ambiente. La doctrina de la ciencia administrativa ha planteado determinados principios que la Administración Pública debe satisfacer con su actuación: congruencia, oportunidad, proporcionalidad, razonabilidad, practicabilidad, idoneidad en la elección de medios, respeto a la dignidad y actuación inmediata y sin demora (Tron, 2007:17-18)

La administración pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública, al tenor de ello la administración pública federal se constituye por un conjunto de dependencias y entidades que integran de manera directa o indirecta el poder ejecutivo cuyo titular es el presidente de la República.

La administración pública es un órgano gubernamental del Estado, encargado de administrar y proveer servicios públicos o de servicios administrativos a una sociedad que está en constante cambio, la cual tiene como funciones principales la realización de actos administrativos, jurídicos y materiales, la prestación de servicios públicos y

producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas, es entonces donde las dependencias que integran este aparato administrativo deben conducirse con probidad sujetándose al marco legal que las crea y las conduce. (Martínez, 2011:28-30)

Con lo argüido por los autores se puede establecer que la administración pública, es la acción del Estado encaminada a concretar fines y administrar servicios públicos y administrativos dentro de un marco de legalidad que le permitan aplicar y dictar disposiciones que atiendan necesidades públicas y resuelvan controversias, se caracteriza por contar con órganos centralizados y desconcentrados, organizados en servicios administrativos que tratan de lograr los fines del Estado.

En este entendido debe verse a la administración pública como el ente regulador y procurador de servicios públicos y administrativos que desempeña funciones tendientes a la realización de actos administrativos, jurídicos y materiales, la prestación de servicios públicos y producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas y atender demandas y reclamaciones de la sociedad, procurando conducirse de forma equitativa, igualitaria, proporcionada y sujeta a derecho.

### **2.1.1 Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal**

La administración pública tiene su origen en los artículos 69 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales a la letra dicen:

*“**Artículo 69.-** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el **estado general que guarda la administración pública del país**. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

*Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.*

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

*En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.*

*Párrafo adicionado DOF 10-02-2014*

*Artículo reformado DOF 24-11-1923, 07-04-1986, 15-08-2008*

**Artículo 90.** *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 estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.*

*La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.*

*Párrafo adicionado DOF 10-02-2014*

*El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.*

*Párrafo adicionado DOF 10-02-2014*

*Artículo reformado DOF 21-04-1981, 02-08-2007*

La Administración Pública por ende, tiene su fundamento y origen en los preceptos Constitucionales 69 y 90, asimismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación (artículos 12-19).



Refiriéndose a la **Administración Pública del Ambiente**, esta ha sido considerada como una de las problemáticas más modernas y de gran importancia estratégica para la existencia del planeta, representa así uno de los aspectos más novedosos y complejos de la sociedad moderna y para la ciencia del derecho ya que se trata de una convergencia de múltiples disciplinas asociadas al aspecto jurídico.

Dada la complejidad del tema y las acciones del Estado tendientes a la búsqueda de la conciliación del hombre con la naturaleza, y toda vez que el ambiente estaría representado por “el medio en el cual se desarrolla la vida”, es decir abarca la gama de recursos bióticos y abióticos que coexisten en el planeta a través de una unidad que armoniza sus relaciones llamada “ecosistema” así como “la diversidad biológica” del planeta, su fundamento jurídico es asumido en forma directa e indirecta por nuestra Constitución a través de sus artículos 1º, 2º, 4º, 16º, 17º, 25º, 28º, 73 fracción XXIX-G, 115 y por una diversidad de leyes sectoriales que protegen nuestro hábitat y obviamente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (Gutiérrez, 2014:43-44)

Para Martínez (28) Existen dos puntos de vista o criterios a los que se acude para establecer la naturaleza o materia que integra la administración pública, las cuales se denominan respectivamente, orgánico y dinámico o funcional.

- Orgánico.- el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas etc).
- Dinámico o funcional.- la materia de la ciencia de la administración está constituida por aquellas acciones del poder público cuya naturaleza es materialmente administrativa, esto es, el objeto a estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función

administrativa (Fraga, Gordillo), de cometidos (Sayagués) o de actividad administrativa (Manuel Díaz, Royo Villanova).

La administración pública también es sinónimo de poder ejecutivo, existen diversas clasificaciones entre ellas las siguientes:

- Activa y contenciosa.- clasificación inspirada en la escuela francesa, la activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos, la contenciosa a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.
- Federal, local y municipal.- esta clasificación se basa en la constitución política mexicana y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político.
- Centralizada y Paraestatal los previstos en el artículo 90 Constitucional.
- Centralizada, desconcentrada y descentralizada, consiste en la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.
- Según la competencia de cada órgano.- se puede hablar de administración política, de seguridad agropecuaria, industrial, educativa etc.
- Dependencias y entidades, esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio)

El poder ejecutivo federal en México se deposita en una sola persona, que es el presidente de la república, a su vez los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la

federación, tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal y que de acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada la conforman la presidencia de la república, las secretarías de estado y la consejería jurídica, esta disposición se contradice con el artículo 2° de dicha ley que considera integrantes solo a las secretarías, los departamentos y a la consejería. (Gutiérrez, 2014:26-28).

De las aportaciones aludidas por diversos autores se puede afirmar que la naturaleza jurídica de la administración pública deviene de nuestra Constitución política, específicamente de los artículos 69 y 90 Constitucionales, donde se precisa que el titular de la administración pública es el presidente de la república y constantemente informara de cómo se conduce esta, también se establece que la forma en que debe conducirse dicha administración es centralizada y paraestatal, es así que la administración pública federal constituye un instrumento importante para la prestación y gestión de servicios a la sociedad.

Contrario a lo mencionado en la actualidad se puede percibir por la sociedad un clima de descontento respecto a cómo se está ejerciendo y conduciendo la administración pública, en razón de que no brinda los resultados que reflejen compromiso con la sociedad, únicamente se manejan intereses políticos y personales, se deja ver a la luz una serie de cuestiones que propician que la administración pública no cumpla sus funciones y preste el servicio que debe con la sociedad, comenzando porque se da mucho el fenómeno de corrupción, tráfico de influencias, conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito por mencionar algunos. En este contexto se ve a la administración pública como un trampolín para satisfacer necesidades personales, desacatando claramente a nuestra carta magna y en el caso de la administración pública del ambiente se encuentra en el mismo sentido pues a ello se suma la incompetencia y falta de conocimiento que tienen los titulares de algunas instituciones ambientales para atender con profesionalismo y dar una respuesta favorable al medio ambiente.

### **2.1.2 Atribuciones de la Administración Pública del Ambiente**

De Aceves (2003) señala que el primer intento de la administración pública federal mexicana para crear un órgano que se ocupase de cuestiones de ambiente, consistió en la Secretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad, posteriormente y en razón de las reformas respectivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a partir del año 1982 se empieza a gestar los primeros indicios definidos de una política ambiental mexicana y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), esta integraba funciones relativas al saneamiento ambiental, la administración de recursos naturales, la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, flora y fauna silvestres, además de asentamientos humanos y urbanismo. La SEDUE tenía por objeto garantizar el cumplimiento de la reciente estrenada normatividad ambiental, y establecer y guiar la política ambiental de México, en este año cuando se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), como primer intento de una ley marco en este sector.

En 1987 se faculto al Congreso de la Unión para legislar sobre concurrencia ambiental en los tres niveles de gobierno, en materia de protección al ambiente, no es sino hasta 1988 cuando se publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), abrogando a la LFPA y convirtiéndose en la legislación marco (para efectos administrativos) de protección al Ambiente.

Como parte de este desarrollo administrativo, en el año de 1989 se estableció la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad federal en materia de administración de las aguas continentales, protección de cuencas hidrológicas y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad en materia de descargas y tratamientos de agua.

En 1992, nuevas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dan nacimiento a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) mediante la transformación de la SEDUE, así como la devolución de ciertas facultades con

repercusiones de índole ambiental a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de Pesca, dentro de la SEDESOL se crean como órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Finalmente en 1994 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), que nace en razón de la necesidad de planeación de manejo de los recursos naturales y las políticas ambientales mexicanas, a partir de este momento, la política ambiental se torna integral, incorporando simultáneamente en la planeación, objetivos económicos, sociales y por supuesto ambientales, a fin de perseguir los objetivos de sustentabilidad (y el concepto de desarrollo sustentable) imperantes en la política internacional y en los otros ámbitos del desarrollo en México.

El 8 de julio del año 1996, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

El 30 de noviembre del año 2000, se cambió la Ley de la Administración Pública Federal dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, va más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) pues, de lo que se trata, es de hacer una gestión funcional que permita impulsar una política nacional de protección ambiental que dé respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que logre incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad, la SEMARNAT ha adoptado un nuevo diseño institucional y una nueva estructura ya que actualmente la política ambiental es una política de estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad. (<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes>, 18/01/2017, 13:40)

Según el DOF en el año 2013, se publica una reforma (02/04/2013) a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece en su artículo 26 que secretarías formaran parte de la Administración pública centralizada, para la materia las que tienen relación con los recursos naturales y el medio ambiente en cuanto a su contenido, dado que transversalmente la administración publica en su conjunto debería abordar los temas ambientales a saber:

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Marina

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Salud

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Secretaría de Turismo

Asimismo el artículo 32 Bis. Señala cuales son las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

*III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción de los hidrocarburos y los minerales radioactivos;*

IV. *Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;*

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

VI. *Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;*

VII. *Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;*

VIII. *Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;*

IX. *Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;*

X. *Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;*

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

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

XIII. *Fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;*

XIV. *Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;*

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

XVI. *Conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;*

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

XVIII. *Llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país;*

XIX. *Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;*

XX. *Imponer, con la participación que corresponda a otras dependencia y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;*

XXI. *Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema*



*meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;*

*XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;*

*XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;*

*XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;*

*XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;*

*XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;*

*XXVII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;*

XXVIII. *Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;*

XXIX. *Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;*

XXX. *Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;*

XXXI. *Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;*

XXXII. *Establecer los mecanismos necesarios para implementar la coordinación y colaboración con la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos y solicitar a dicha Agencia el apoyo técnico que requiera;*

XXXIII. *Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;*

XXXIV. *Elaborar y aplicar en coordinación con las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y de Relaciones Exteriores, las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que señala la Ley General de Cambio Climático;*

XXXV. *Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;*

XXXVI. *(Se deroga).*

XXXVII. (Se deroga).

XXXVIII. (Se deroga).

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente;

XLI. Se deroga.

XLII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos

Atento a lo anterior cabe destacar las siguientes tareas que tiene encomendada la SEMARNAT:

- Formular la política ambiental y llevar a cabo su planeación así como el ordenamiento ecológico del territorio nacional.
- Desarrollar y aplicar los instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de la política ambiental.
- Regular los asentamientos humanos y llevar a cabo las auditorías, los estudios de impacto y riesgo ambiental.
- Promover la investigación y educación ecológicas
- Crear, administrar y vigilar áreas naturales protegidas marinas y terrestres
- Proteger la flora y fauna silvestre y los ecosistemas marinos.
- Llevar a cabo el manejo sustentable del agua, del suelo y sus recursos.
- Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera
- Reglamentar productos, residuos y actividades riesgosas.
- Normar los riesgos ambientales por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.
- Prevenir el daño ambiental por energía nuclear y radiactividad (Baqueiro,2013: 12)

Además de las atribuciones anteriores, el Ejecutivo federal ejerce a través de la SEMARNAT, las facultades comprendidas de manera general en las leyes reglamentarias de los artículos 4, 25, 27 y 73 constitucionales (Rabasa, 2007:220)

Acorde a lo dispuesto en líneas que anteceden las atribuciones de la administración pública del ambiente devienen del surgimiento de las instituciones administrativas encargadas de tutelar a los recursos naturales, el primer intento como lo mencionan los autores surge en el año de 1982 con la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología y la Ley Federal de Protección al Ambiente, sin embargo es el año de 1988 cuando realmente el derecho ambiental alcanza una mayor regulación pues surge la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como una ley marco en materia eminentemente ambiental y se abroga la anterior ley, de este importante acontecimiento comienzan a surgir otros datos importantes como lo son; en 1989 se establece la Comisión Nacional del Agua, la cual atiende todo lo referente al uso, goce y disfrute del recurso natural denominado agua, en 1992 surge la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en 1994 se crea la Secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, como dependencia encargada de atender todos los asuntos relacionados con todos los recursos naturales, en el año 1996 se crea el Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca y en el año 2000 se modifica el nombre de la secretaria quedando como Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargada del despacho de todos los asuntos relacionados con los recursos naturales, en este sentido puede distinguirse que los avances en materia ambiental han sido muy lentos pues la atención a las problemáticas ambientales ha sido muy tardía.

Del surgimiento de las instituciones mencionadas es que la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 26 contempla a la SEMARNAT como dependencia del poder ejecutivo para atender asuntos de orden administrativo y en el artículo 32 se pronuncian una serie de facultades encomendadas a esta secretaria, en consecuencia las atribuciones conferidas a dicha secretaria emanan del poder ejecutivo las cuales son enlistadas en una pronunciada lista, por ello a su vez la

SEMARNAT comienza a delegar funciones en razón de las dependencias que tiene a su cargo a efecto de atender cada una de las tareas encomendadas por el ejecutivo federal.

Las facultades otorgadas a dicha secretaria son muy extensas y en consecuencia la atención es precaria pues compete atender a toda una nación, la cual posee una riqueza numerosa en biodiversidad y en efecto los problemas son mayores.

## **2.2 La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y su Estructura Orgánica.**

La SEMARNAT como dependencia del poder ejecutivo federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1 del Reglamento Interior de la SEMARNAT), las atribuciones de la SEMARNAT en términos orgánicos se contienen en el artículo 32 bis de la Ley citada. La SEMARNAT cuenta con órganos centrales, desconcentrados y participa en Comisiones Intersecretariales, entre otros órganos (Dector, 2014:62).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente deja a la SEMARNAT la tarea de planear la política ecológica, promover el cuidado, la vigilancia y la difusión de toda la actividad relacionada con la protección del ambiente, también aplica las medidas que tanto las leyes como los acuerdos internacionales asignen a la Federación, para lo cual habrá de coordinarse, asistirse y asociarse con todos los organismos relacionados con la materia, con otras secretarías y con los diferentes niveles de gobierno, dándoles la intervención correspondiente en sus materias de competencia relacionadas con la conservación del ambiente y el equilibrio ecológico.

La LGEEPA dedica amplio espacio a la regulación de las atribuciones de esta secretaria tanto en lo relativo a lo que es su exclusiva competencia como a sus relaciones con otras autoridades en asuntos de interés general de la nación, como en

los problemas locales, en lo relativo a la materia ecológica, en todos los casos en que la ley concede competencia a las diversas autoridades, tanto federales como locales, le da esta intervención conjunta a esta secretaria, especialmente en la elaboración de las normas técnicas ecológicas, la ley también le encarga la edición de una gaceta informativa relativa a toda la actividad de índole ecológica que realice las autoridades y organismos relacionados con la materia, en ella deberán publicarse las normas oficiales mexicanas, además de su inclusión en el DOF.(Dector, 2014:11)

De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales la Secretaria para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Titular de la Secretaría;*
- II. Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental;*
- III. Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental;*
- IV. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental;*
- V. Oficialía Mayor;*
- VI. Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia;*
- VII. Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;*
- VIII. Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos;*
- IX. Coordinación General de Comunicación Social;*
- X. Unidad Coordinadora de Delegaciones;*
- XI. Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable;*
- XII. Dirección General de Políticas para el Cambio Climático;*
- XIII. Dirección General de Planeación y Evaluación;*
- XIV. Dirección General de Estadística e Información Ambiental;*
- XV. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial;*
- XVI. Dirección General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables;*
- XVII. Dirección General de Industria;*
- XVIII. Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico;*
- XIX. Dirección General de Energía y Actividades Extractivas;*
- XX. Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental;*
- XXI. Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas;*

- XXII. *Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes;*
- XXIII. *Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros;*
- XXIV. *Dirección General de Vida Silvestre;*
- XXV. *Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos;*
- XXVI. *Dirección General de Desarrollo Humano y Organización;*
- XXVII. *Dirección General de Programación y Presupuesto;*
- XXVIII. *Dirección General de Recursos Materiales, Inmuebles y Servicios;*
- XXIX. *Dirección General de Informática y Telecomunicaciones;*
- XXX. *Delegaciones Federales, y*
- XXXI. *Órganos Desconcentrados:*
  - a. *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;*
  - b. *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y*
  - c. *Comisión Nacional del Agua.*

*La Secretaría contará con un Órgano Interno de Control que se regirá por lo dispuesto en el artículo 88 de este Reglamento. Asimismo, la Dependencia contará con las unidades subalternas que se señalen en el Manual de Organización General de la Secretaría y, en su caso, en el de sus órganos desconcentrados, previa autorización de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.*

Al respecto de lo citado por los autores se visualiza que la administración pública del ambiente ha evolucionando lentamente, en principio se depositó esta tarea en la Secretaria de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaria de Salubridad, posteriormente se crea la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) luego se da la transformación de esta Secretaria y surge la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y se devuelven facultades de índole ambiental a la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), a la Secretaria de Marina y a la Secretaria de Pesca y de igual forma dentro de la SEDESOL se crean órganos desconcentrados como el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, teniendo así los primeros orígenes de las instituciones encargadas de llevar a cabo la administración pública del ambiente, de ahí se permitió manifestar que el ambiente tuviera una mayor regulación y la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales adquiriera ser la cabeza del sector ambiental y contar con diversos organismos que la auxiliaran a la vigilancia, cuidado y protección del ambiente, sin

duda alguna la tarea que tiene la Secretaria no es sencilla porque los problemas ambientales cada día van en aumento y las soluciones planteadas no dan resultados y es que desafortunadamente vivimos en un país donde las cuestiones políticas y el poder importan más que saber de la materia y dar soluciones sin tener presente el poder económico que puedan representar.

### **2.3 Órganos Administrativos Desconcentrados, su competencia y organización**

La desconcentración administrativa es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal, a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de las funciones que tienen encomendadas, para este efecto se le confiere a la Unidad Administrativa desconcentrada plena autonomía técnica. (Ramírez, 2012:224).

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

*“Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.*

Es una forma de organización, es decir un modo de estructurar a los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo, implica una manera de distribuir el poder y la competencia de los subordinados, los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional (Martínez, 2011:306)

La desconcentración consiste en descongestionar las facultades de las instituciones centralizadas sin que exista una independencia en relación con los órganos superiores,



los órganos desconcentrados se crean por órganos centralizados para resolver con más facilidad sus asuntos, teniendo facultades específicas en un ámbito territorial, de acuerdo a Zippelius, existen dos formas de desconcentración: vertical y horizontal: Se habla de concentración si, dentro de uno y la misma entidad administrativa, se reúnen las demás funciones posibles en una autoridad. Por desconcentración se entiende el principio de distribución de las actividades administrativas entre varias autoridades del mismo organismo. Concentración y desconcentración pueden actuar horizontal o verticalmente, existe una desconcentración vertical cuando en el Estado se confían funciones administrativas a las autoridades estatales subordinadas (y no a unidades organizativas jurídicamente autónomas), la desconcentración horizontal se presenta cuando en un mismo plano de la administración se crean autoridades específicas, tales como los ministerios, para los diversos sectores en particular.

La delegación de facultades es diferente a la desconcentración administrativa; la primera no transfiere la titularidad de las funciones delegadas, es transitoria, puede revocarse y el delegante siempre es responsable por actos del delegado (es el inicio de la desconcentración administrativa). La desconcentración administrativa transfiere la titularidad y el ejercicio de forma permanente, existe subordinación, pero la responsabilidad cae en el órgano desconcentrado. Andrés Serra Rojas, considera a la delegación como un buen camino para llegar a la desconcentración, en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida. (De los Reyes, 2011:81-82).

La delimitación de los órganos desconcentrados de la SEMARNAT, se encuentra en los artículos 41 al 44 del Reglamento Interior de la Secretaría que a la letra dicen:

*CAPÍTULO OCTAVO DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS  
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS*

*ARTÍCULO 41. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determine, de conformidad con las disposiciones aplicables. El titular*

*de la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar, en su caso, los actos y resoluciones dictadas por los órganos desconcentrados.*

*ARTÍCULO 42. Los órganos desconcentrados estarán a cargo de un titular, cuya denominación se precisa en cada caso y los que tendrán las facultades genéricas que se señalan en los artículos 19 y 43 de este Reglamento, así como las que se le confieran en otras disposiciones legales. Los titulares serán los representantes legales del desconcentrado de que se trate, con facultades para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones del órgano respectivo, así como para establecer la debida coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y del Sector, en la ejecución de sus programas y acciones. Los titulares de los órganos desconcentrados serán nombrados y removidos por el Secretario, salvo que otra disposición señale lo contrario.*

*ARTÍCULO 43. Los titulares de los órganos desconcentrados tendrán las facultades genéricas siguientes:*

*I. Programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado;*

*II. Expedir los manuales de organización, procedimientos y servicios del órgano desconcentrado, de conformidad con los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo que al efecto se establezcan en los manuales que expida el Secretario;*

*III. Formular, en coordinación con la Oficialía Mayor, los anteproyectos de programa-presupuesto del órgano desconcentrado, y una vez aprobado, verificar su correcta y oportuna ejecución;*

*IV. Nombrar, previo acuerdo con el Secretario, y remover a los titulares de las unidades administrativas del nivel inmediato inferior que se les adscriban, en los términos de la legislación aplicable;*

*V. Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como en la contratación del servicio externo que fuese necesario; autorizar dentro del ámbito de su competencia, licencias de conformidad con las necesidades del servicio, y participar directamente en el caso de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;*

*VI. Proponer los anteproyectos de normas oficiales mexicanas en las materias de su competencia, así como participar y, en su caso, presidir, cuando sean designados para ello, los comités en donde se analicen y elaboren las que sean*

*responsabilidad de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;*

*VII. Participar, en el ámbito de su competencia, en las comisiones intrasectoriales que al efecto constituya el Secretario, y*

*VIII. Las demás que les otorguen las disposiciones jurídicas aplicables. Los subprocuradores, directores generales, delegados, directores ejecutivos, directores y jefes de unidad del nivel inmediato inferior al titular del respectivo órgano desconcentrado tendrán, respecto a la unidad administrativa a su cargo, las facultades antes señaladas y, en lo conducente, las previstas en el artículo 19 del presente Reglamento.*

*ARTÍCULO 44. El titular de la Secretaría podrá crear consejos o comités consultivos o técnicos en los órganos desconcentrados, determinando su integración, organización y funcionamiento.*

De conformidad con sus criterios esta Secretaria tiene como misión incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable. Para cumplir con lo anterior, la SEMARNAT, sus tres subsecretarías y los diversos Órganos Desconcentrados y Descentralizados que forman parte del Sector Ambiental Federal, trabajan en cuatro aspectos prioritarios: la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, la prevención y control de la contaminación, la gestión integral de los recursos hídricos y el combate al cambio climático. (<http://www.gob.mx/semarnat/que-hacemos>, 20/04/2016:13:00)

Al tenor de lo antes citado puedo decir que crear órganos desconcentrados de la Secretaria coadyuva al desarrollo de funciones y atribuciones, sin embargo para ciertas dependencias no representa un beneficio, ya que sus alcances y ámbito de aplicación se ven limitados, al no tener una autonomía propia, patrimonio y recursos que apoyen y conduzcan conforme a sus necesidades y atenciones a procurar por el medio ambiente, por ello solo actúan como un ente más de la administración pública subordinado a su superior jerárquico y limitado en todos los aspectos, no cumpliendo

con el papel que debieran ejercer, ya que no realizan funciones de investigación y así solo se convierten en entes administrativos de escritorio, contrario a ello tiene una ámbito de atribuciones enormemente que no cubren y atienden por estas limitantes.

Ser un órgano desconcentrado limita mucho en el ámbito del desempeño de sus funciones pues al carecer de cierta autonomía siempre van a depender de lo que lo provean quienes lo conducen, es así que considero estos órganos dependientes de la administración pública debieran ser valorados y si es necesario darles la autonomía necesaria que requieren para que ejerzan y cumplan con las funciones para las cuales fueron diseñados.

#### **2.4 Origen y Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.**

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, (PROFEPA), nace por la necesidad de atender y controlar el creciente deterioro ambiental en México, no tan sólo en sus ciudades, sino también en sus bosques, selvas, costas y desiertos, lo cual, sumado a una serie de eventos desafortunados como explosivos en el subsuelo, originó que el Ejecutivo Federal implementara sus políticas públicas afines al medio ambiente y tomara la decisión de crear un organismo que tuviera entre sus atribuciones, la de regular las actividades industriales riesgosas, la contaminación al suelo y al aire, y el cuidado de los recursos naturales.

Para ello el 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que crea jurídicamente a la "**Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**", como un órgano administrativo desconcentrado, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con autonomía técnica y operativa. Posteriormente en ese mismo año, el 17 de Julio se hace la publicación del "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", quedando operativamente constituida la PROFEPA.

([http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca\\_de\\_profepa.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html), 21/04/2016:3.30).

Gutiérrez, (66) menciona que para el ejercicio de sus atribuciones La PROFEPA contara, con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes (artículo 46 Reglamento Interior de la SEMARNAT):

- I. *Procurador;*
- II. *Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;*
- III. *Subprocuraduría de Inspección Industrial;*
- IV. *Subprocuraduría de Recursos Naturales;*
- V. *Subprocuraduría Jurídica;*
- VI. *Dirección General de Planeación y Promoción de Auditorías;*
- VII. *Dirección General de Operación de Auditorías;*
- VIII. *Dirección General de Asistencia Técnica Industrial;*
- IX. *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación;*
- X. *Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre;*
- XI. *Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal;*
- XII. *Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras;*
- XIII. *Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros;*
- XIV. *Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio;*
- XV. *Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta;*
- XVI. *Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social;*
- XVII. *Dirección General de Administración;*
- XVIII. *Dirección General de Coordinación de Delegaciones, y*
- XIX. *Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, que tendrá competencia en el Distrito Federal y los municipios conurbados siguientes: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. La Delegación de la Procuraduría en el Estado de México tendrá representación y competencia en los restantes municipios del Estado de México. Las subprocuradurías, las direcciones generales de administración y de coordinación de delegaciones, así como las delegaciones de la Procuraduría en las entidades*

*federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México estarán adscritas al Procurador.*

Las Direcciones Generales de Planeación y Promoción de Auditorías y de Operación de Auditorías estarán adscritas a la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental; las Direcciones Generales de Asistencia Técnica Industrial, de Inspección de Fuentes de Contaminación y, de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras estarán adscritas a la Subprocuraduría de Inspección Industrial; las Direcciones Generales de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, de Inspección y Vigilancia Forestal y, de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros estarán adscritas a la Subprocuraduría de Recursos Naturales; las Direcciones Generales de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta y, de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social estarán adscritas a la Subprocuraduría Jurídica. (DOF 26/11/2012)

De acuerdo con el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018, la **misión** que tiene la **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente** es procurar la justicia ambiental mediante la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente a través de la atención a la denuncia popular y mediante acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios, garantizar la protección de los recursos naturales y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo así como las acciones de participación social; asimismo tiene como **visión** ser una institución eficaz, sólida y confiable que en su tarea de vigilar el cumplimiento de la Ley Ambiental responda al ideal de justicia que la población demanda, una institución que trabaja con la sociedad, en la que sus miembros son garantes ambientales y donde se construye una verdadera cultura ambiental basada en la prevención, una institución que logra los más altos índices de cumplimiento de los ordenamientos legales en la materia. Este documento también contempla como mecanismos de acción los siguientes:

- Una actuación efectiva, uniforme, transparente y visible en todo el país, sin detener las actividades económicas de manera injustificada y de la mano con la SEMARNAT y las autoridades locales ambientales.
- La eliminación y prevención de actos de corrupción
- La vigilancia del estricto cumplimiento de la ley
- La participación de la sociedad en la protección de los recursos naturales y el cuidado al ambiente y
- La coordinación institucional

La PROFEPA se rige por siete principios en el desempeño de sus labores:

- Uso de la mejor información disponible, consistente en basar su planeación de actividades en la mejor información sobre la situación ambiental que prevalece en el país obtenida a través de diferentes herramientas
- Efectividad. Dado que sus actividades deben generar resultados claros y con significado ambiental
- Consistencia. Los resultados deben ser sólidos, coherentes y predecibles, la PROFEPA debe evitar la subjetividad y discrecionalidad en la procuración de justicia ambiental.
- Transparencia. Las actividades se harán de una manera abierta y se proveerá, siempre que no sea reservada o confidencial, toda la información requerida por la sociedad.
- Concentración. La Procuraduría dirigirá principalmente sus esfuerzos hacia las problemáticas que generan o representan un mayor impacto y riesgo ambiental
- Inclusión. Las actividades de la Procuraduría deben considerar la participación de diversos actores sociales.
- Rendición de cuentas. Los resultados de la institución deben ser reportados a la sociedad en un estilo accesible para que puedan ser sometidos al escrutinio público (2014:19-21).

Atendiendo a lo vertido con antelación se desprende que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, surge por la necesidad de atender las problemáticas ambientales que atentan contra los recursos naturales y requieren de cierta regulación, por ello es considerada como una institución encargada de procurar justicia ambiental teniendo como medio la ley a través de los diversos ordenamientos ambientales, contrario a ello considero que a dicha institución administrativa le falta mucho para que realmente se atribuya la connotación de Procuraduría, pues sus funciones son meramente administrativas, no realiza funciones de investigación y sobre todo no acredita las condiciones técnico-científicas para arribar a sus conclusiones y así determinar si efectivamente un acto u hecho son constitutivos de alguna transgresión a la normativa ambiental, pues solo actúa mediante programa o denuncia popular, lo cual no da una certeza de que efectivamente se esté atendiendo una problemática ambiental.

Asimismo, dicha institución manifiesta que se rige por principios (uso de la mejor información disponible, efectividad, consistencia, transparencia, concentración, inclusión y rendición de cuentas), los cuales desde mi punto de vista no los desarrolla en su totalidad, ello en razón a que es una institución administrativa con bastante poder de facultad para actuar en pro del ambiente, sin embargo, las limitantes que tiene hacen que no cumpla con los principios que establece, en principio porque no cuenta con la tecnología suficiente y basta que le permita eficientar sus funciones, en la mayoría de delegaciones de la PROFEPA no se tiene el acceso a internet que permita acceder a consultas sobre legislación ambiental o tesis jurisprudenciales que sustenten sus actuaciones, o en el caso de impacto ambiental para verificar si un proyecto es factible que se desarrolle conforme a todos los ordenamientos ambientales en los que se encuentre utilizando las plataformas con las que ellas mismas cuentan como el caso del Sistema de Información Geográfica para la Evaluación del Impacto Ambiental (SIGEIA) o el Subsistema de Información para el Ordenamiento Ecológico (SIORE), los cuales son herramientas de consulta en línea que permite lograr, en buena parte, los objetivos establecidos en la LGEEPA, para hacer accesible el Ordenamiento Ecológico del Territorio, los equipos que emplean como instrumento de



trabajo llámese gps son muy antiguos, los cuales no dan una exactitud correcta de los lugares donde se ubican los establecimientos o lugares a inspeccionar, y no se encuentran debidamente calibrados, o en algunos casos existen equipos que no son utilizados por el personal, quedando en el abandono en las instalaciones de la Procuraduría; asimismo *la efectividad* es entendida por dicha institución como cifras y números, que solo arrojan una numeración, pero no representación una mejora al ambiente y es que sus acciones las conducen a aumentar el número de visitas, el número de operativos, los cuales solo se reflejan en estadísticas y no muestran resultados en beneficio al ambiente, ya que no dan el dato final de resultados, es decir, cuantas de sus visitas de inspección fueron efectivas y reales, tomando en consideración los recursos de revisión o juicios de nulidad perdidos por inconsistencias en el procedimiento administrativo; de igual forma *la consistencia* la señala como principio que debe dar resultados sólidos evitando la discrecionalidad, los resultados desde mi punto de vista no son sólidos pues derivada de las visitas de inspección en la mayoría de casos, el personal de la Procuraduría haciendo uso de su facultad discrecional determina imponer clausuras a establecimientos, predios u obras por mencionar algunos, quienes presuntamente trasgredieron la legislación ambiental, y los reporta como resultados, los cuales no representan una solidez pues solo es el principio de una etapa, asimismo en las resoluciones administrativas reporta cientos de sanciones pecuniarias impuestas a ciertos infractores, reportando como resultados sólidos en beneficio del ambiente, contrario a ello esa recaudación que realiza la tesorería de la federación no se ve reflejada en alguna mejora u aporte al cuidado y protección ambiental, pues no se sabe hasta la fecha a donde va a parar ese recurso económico en pro del ambiente; ahora *la transparencia* es precaria, pues no existe un portal u algún medio que permita dar a conocer a los interesados sociales los avances y aportes que han alcanzado este tipo de instituciones en beneficio del medio ambiente, solo brindan dicha información solo si se requiere a través de alguna otra dependencia del mismo sector u otra institución como por ejemplo el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), en caso contrario esta información se ve restringida a la sociedad en general, el principio de *inclusión* no lo desarrollan al máximo pues solo incluyen a

ciertos sectores de la población en el ejercicio de algunos de sus programas que realizan en beneficio al ambiente, como es el caso del programa de empleo temporal (PET) que incluye a la sociedad civil a efectos de proteger y cuidar de los recursos naturales de una cierta localidad que tiene ciertas características especiales, del cual solo los ejidatarios, propietarios, poseedores, quieren el recurso para un uso particular y no para seguir conservando los bosques con los que cuentan, sin embargo, esto solo aplica para la materia forestal, en el caso de los proyectos de impacto ambiental aunque la autoridad tiene conocimiento y contacto con ciertos representantes de las comunidades en las que se ubican en áreas naturales protegidas, no son considerados en las consultas públicas para la obtención de la autorización en materia de impacto ambiental.

Es así que esta Procuraduría hoy en día representa el pilar más importante para la protección ambiental dado que su ámbito de competencia es muy extenso y engloba a todos los elementos naturales, tiene la responsabilidad y tarea más importante pues sus facultades la respaldan, al tenor de ello las autoridades e instituciones ya aceptaron el reto e importancia que dicha institución tiene sin embargo no hacen nada por realzarla y darle la autonomía y presupuesto necesario para que satisfaga las demandas que la propia sociedad exige y realmente se conduzca como una procuraduría ambiental.

#### **2.4.1 Atribuciones y Organización de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**

Una de las tareas principales de la PROFEPA es incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental (Ramírez, 2012:229)

Atento a ello en el artículo 45 del Reglamento Interior de la SEMARNAT vigente, se señala que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

- I. *Programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;*
- II. *Recibir, atender e investigar las denuncias en las materias competencia de la Procuraduría y, en su caso, realizar en términos de la normatividad aplicable, las diligencias necesarias para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones motivo de denuncia, o bien, canalizar dichas denuncias ante las autoridades que resulten competentes;*
- III. *Salvaguardar los intereses de la población, estimular y fomentar su participación en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente en el ámbito de competencia de la Procuraduría, y coadyuvar en la solución de problemas causados por emergencias o contingencias ambientales;*
- IV. *Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como con los estados, municipios, Distrito Federal y los órganos político administrativos de este último, que lo soliciten;*
- V. *Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia, así como:*
  - a) *Requerir a las autoridades competentes de la Secretaría la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones, cuando se haya impuesto como sanción, solicitando en su caso, la cancelación de la inscripción en los registros de la Dependencia;*
  - b) *Solicitar a otras dependencias federales, estatales o municipales que, conforme a las disposiciones jurídicas que apliquen en el ámbito de su competencia,*

*inicien los procedimientos administrativos para la revocación, modificación, suspensión o cancelación de las que hayan otorgado para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que hubieren dado lugar a la infracción de la legislación ambiental, sancionada por la Procuraduría, cuando la gravedad de la infracción lo amerite, y*

- c) Promover ante las autoridades federales, estatales o municipales competentes la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en otros ordenamientos jurídicos cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones;*
- VI. Determinar y expedir las recomendaciones a las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal, para promover el cumplimiento de la legislación ambiental y dar seguimiento a dichas recomendaciones;*
- VII. Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados del ejercicio de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;*
- VIII. Solicitar informes u opiniones a otros órganos administrativos, así como la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, sobre cuestiones que deban ser consideradas o valoradas en la tramitación de los asuntos de su competencia, y ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*
- IX. Atender las solicitudes respecto de la formulación de dictámenes técnicos de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental;*
- X. Determinar e imponer las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, de restauración y las acciones para subsanar irregularidades; así como las medidas de seguridad y sanciones que sean de su competencia, proveyendo lo necesario para obtener la ejecución de éstas últimas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- XI. Investigar y determinar las infracciones a la normatividad ambiental, o bien hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes los actos, hechos u omisiones que no sean de su competencia, solicitando ante dichas autoridades, en cualquiera de los casos, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad establecidas en los ordenamientos que aquéllas aplican;*

- XII. *Denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente, así como solicitar al mismo y al órgano jurisdiccional en el procedimiento penal la coadyuvancia;*
- XIII. *Participar, cuando así proceda en el ejercicio de sus atribuciones, en coordinación con las autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y los órganos político administrativos de este último, en la atención de contingencias y emergencias ambientales;*
- XIV. *Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;*
- XV. *Remitir a las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y los órganos político-administrativos del Distrito Federal, las quejas que se le presenten por irregularidades en que incurran servidores públicos locales en contra del ambiente o los recursos naturales, para que procedan conforme a la legislación aplicable;*
- XVI. *Substanciar y resolver los recursos administrativos que le competan;*
- XVII. *Iniciar, en el ámbito de sus atribuciones, las acciones que procedan ante los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que puedan constituir violaciones a la legislación administrativa o penal;*
- XVIII. *Resolver, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, las solicitudes de revocación o modificación, así como de conmutación de multas, verificando lo procedente;*
- XIX. *Verificar la legal procedencia de ejemplares, partes y derivados de mamíferos y quelonios marinos, así como de especies acuáticas en riesgo y de la documentación que ampare su traslado dentro del territorio nacional;*
- XX. *Asegurar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;*
- XXI. *Llevar a cabo las actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas que le correspondan, de conformidad con las políticas de comunicación social de la Secretaría;*
- XXII. *Determinar y participar en las acciones en materia de asuntos internacionales relacionados con su competencia, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales;*
- XXIII. *Acceder a la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de allegarse de información*

*y elementos que le permitan investigar posibles infracciones a la normatividad ambiental con el fin emitir la resolución correspondiente en los procedimientos administrativos de su competencia, así como implementar y ejecutar, en el ámbito de su competencia, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico, de investigación y en su caso de inteligencia, dirigidos a la detección de irregularidades, infracciones e ilícitos ambientales o a la obtención de elementos probatorios sobre posibles infracciones a la normatividad ambiental, con el objeto de iniciar el procedimiento administrativo y/o denunciar penalmente;*

*XXIV. Administrar, recopilar, sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones;*

*XXV. Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones, a quienes cumplan con las disposiciones jurídicas ambientales y las que vayan más allá de ese cumplimiento, así como dar seguimiento posterior a la certificación otorgada, renovarlos y, de ser procedente, dejar sin efectos los certificados, requerir su devolución y negar su expedición o prórroga, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XXVI. Coordinar y concertar la ejecución de instrumentos económicos y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia;*

*XXVII. Recibir, investigar y atender, en forma coordinada con las autoridades competentes, los casos relacionados con las posibles infracciones derivadas de los informes de los observadores a que se refiere el Anexo II del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines y substanciar el procedimiento de inspección y vigilancia correspondiente;*

*XXVIII. Establecer los lineamientos y criterios, así como proponer al Secretario, las políticas, programas y proyectos de orden técnico en el ámbito de su competencia;*

*XXIX. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, los procesos estratégicos de planeación, programación y presupuestación;*

*XXX. Programar, dirigir, coordinar y evaluar las labores de las unidades administrativas a su cargo, así como establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de sus facultades;*

*XXXI. Delegar facultades a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, mediante acuerdo expreso que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación;*

*XXXII. Ejercer, cuando así lo amerite el caso, las facultades que les han sido atribuidas a los subprocuradores, directores generales y delegados;*

- XXXIII. *Diseñar y proponer, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, instrumentos económicos para la captación de recursos financieros y materiales;*
- XXXIV. *Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones;*
- XXXV. *Aprobar y supervisar la operación de las unidades de verificación acreditadas y organismos de certificación, acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;*
- XXXVI. *Aprobar y supervisar la operación de los laboratorios de prueba, acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;*
- XXXVII. *Nombrar, previo acuerdo con su superior jerárquico, y remover a los servidores públicos de confianza de nivel inmediato inferior, en los términos de la legislación aplicable, así como designar encargados de despacho en las subprocuradurías, delegaciones y direcciones generales, quienes tendrán las mismas facultades que los subprocuradores, delegados y directores generales, respectivamente, y designar al integrante del Comité de Información de la Procuraduría y al responsable del área coordinadora de archivo, conforme a las disposiciones aplicables;*
- XXXVIII. *Instrumentar los programas de capacitación, actualización y profesionalización del personal de la Procuraduría, así como los que se requieran para operar el servicio profesional de carrera;*
- XXXIX. *Instrumentar el proceso de modernización de los sistemas y equipos informáticos, y participar en la determinación de las políticas y lineamientos de los mismos;*
- XL. *Designar al coordinador o responsable de los operativos en materia ambiental, en donde se encuentren involucradas una o más de las unidades administrativas o delegaciones de la Procuraduría;*
- XLI. *Crear órganos y grupos de trabajo de consulta y asesoría para la más eficaz atención de los asuntos de su competencia, y formar parte de los órganos del Sector público ambiental que le corresponda, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*
- XLII. *Vigilar el cumplimiento de las acciones que se lleven a cabo respecto de los programas relativos a las declaratorias de zonas de restauración, en áreas que presenten procesos de degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos;*
- XLIII. *Aplicar las políticas y disposiciones emitidas en materia de transparencia y acceso a la información, a fin de garantizar el acceso de toda persona a la*

*información que se genere en el ámbito de competencia de la Procuraduría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y dentro de los límites legales que existen en materia ambiental;*

*XLIV. Asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos y guías de los sistemas de clasificación y catalogación de éstos, y proveer lo necesario para la elaboración del índice de los expedientes clasificados como reservados en el tiempo y términos señalados en materia de transparencia y acceso a la información;*

*XLV. Participar en las reuniones del Panel Internacional de Revisión que opera al amparo del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines;*

*XLVI. Determinar la circunscripción territorial y sede de sus delegaciones federales, publicando los acuerdos correspondientes en el Diario Oficial de la Federación;*

*XLVII. Dar seguimiento y cumplimiento a los compromisos derivados de los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte, en las materias competencia de la Procuraduría, en coordinación, en su caso, con la unidad administrativa correspondiente de la Secretaría;*

*XLVIII. Iniciar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, y*

*XLIX. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables para el cumplimiento de sus atribuciones, así como las que deriven de las instrucciones del Secretario del Ramo. Las facultades anteriores serán ejercidas a través de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de su titular.*

Como se alude anteriormente La PROFEPA es una institución pública de carácter federal, que tiene un gran campo de actuación dado que responde a un compromiso vital para la sociedad, en virtud de que se le otorgan un número significativo de responsabilidades tendientes a vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la protección del ambiente y los recursos naturales que emergen en él, las facultades van encaminadas a conducir la política ambiental del territorio mexicano y la protección, preservación y restauración de los recursos naturales, dichas atribuciones están debidamente consagradas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.



La PROFEPA para el ejercicio de sus funciones cuenta con el siguiente personal y áreas:

Un Procurador Federal de Protección al Ambiente

Un Subprocurador Jurídico

Un Subprocurador de Auditoría Ambiental

Un Subprocurador de Inspección Industrial

Un Subprocurador de Recursos Naturales

Un Titular del Órgano Interno de Control Dependencia Jerárquica y Funcional de la Secretaría de la Función Pública

Una Dirección General de Administración

Una Dirección General de Coordinación de Delegaciones

Una Coordinación General Operativa y de Investigación Ambiental y

32 Delegaciones de la PROFEPA en las diversas entidades federativas ([http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=16131,21/04/2016:17:50](http://www.portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=16131,21/04/2016:17:50)).

Acorde a lo dispuesto en líneas que anteceden resulta pertinente aludir el campo de atribuciones que corresponden a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, las cuales se encuentran debidamente delimitadas conforme a las diferentes áreas o subprocuradurías con la que cuenta para el desarrollo de dichas tareas, contemplando cuestiones industriales y de recursos naturales, es así que se apoya de las subprocuradurías de recursos naturales y de industria para ejercer visitas de inspección y vigilancia e instaurar procedimientos administrativos en las diversas materias, aunado a ello cuenta en un área de denuncias y quejas y con un área de auditoría ambiental que son las principales áreas que tienen una estrecha relación con la protección y tutela ambiental, atendiendo dichas cuestiones puede verse que las tareas no son fáciles, por el contrario en ocasiones resultan complejas pues para poder comprender las diversas materias es preciso conocer y entender los aspectos jurídicos y técnicos de la materia ambiental, en este sentido es importante que la persona que dirige y conduce a dicha institución tenga conocimiento y experiencia en la materia

ambiental, para que asimismo el personal subordinado tenga la capacidad de atender de forma racional y conforme a la normativa ambiental las problemáticas a las que se enfrenta, agregando a ello es importante que el personal de dicha institución, se encuentre en constante capacitación y actualización dado que la materia ambiental es dinámica y está en constante cambio.

## CAPÍTULO TERCERO

### MARCO NORMATIVO FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL

#### 3.1 Panorama General del Marco Normativo Federal para la Protección del Ambiente

En 1971 se promulgo la primer Ley General para Prevenir y Controlar la Contaminación, de muy dudosa constitucionalidad, al igual que la Ley Federal de Protección al Ambiente. “Ya en la década de los ochenta la política ambiental en México adquiere un enfoque integral, por lo que se hace necesaria una reforma a la Constitución Política, en 1983 la carta magna faculta al Estado para imponer modalidades a la actividad empresarial tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico” (Campillo, 2002:174 referenciado por Rabasa, 2007: 121).

La constitución General de la república ha recogido las ideas y los objetivos nacionales que se han de traducir en leyes que, a su vez, han de dar sustento a las políticas, las cuales en un círculo positivo, son asimismo motor e impulso para la gestación de nuevos instrumentos jurídicos, los primeros intentos que se dieron en México para recopilar un conjunto de leyes que promovieran el uso adecuado de los recursos naturales se inscribieron en la Ley de Conservación del suelo y agua, de 1940, aunque la primer Ley Forestal data de 1926, promulgada por Plutarco Elías Calles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril del año 1926, a la que le siguieron las leyes de 1942, 1947, 1960, 1986, 1992 y 2003 denominada Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (publicada en el DOF el 25 de mayo de 2003 y su Reglamento del 16 de febrero de 2005, se publicó en el DOF el 21 de febrero de 2005), a partir de entonces ha habido una sucesión de leyes que en la parte ambiental impulsaron la evolución política e institucional del país y que hoy en día tiene como centro de coordinación a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), creada en 1994 con el objetivo de impulsar la transición al desarrollo sostenible, atento a ello Robasa (2007: 121-122) muestra la evolución cronológica de

la legislación ambiental, así como de las instituciones administrativas ambientales mexicanas:

- 1940. Aprobación de la Ley de Conservación del Suelo y Agua
- 1971. Aprobación de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental
- 1973. Creación de la Subsecretaria para el Mejoramiento del Medio Ambiente (SMA) en el seno de la Secretaria de Salubridad y Asistencia.
- 1980. Reformas a la Constitución Política Nacional, en donde se incluyen leyes para fortalecer la legislación ambiental.
- 1982. Creación de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Ley Federal de Protección al Ambiente.
- 1987. Modificación a la Constitución Política Nacional que incorpora facultades al Estado a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- 1988. Se da a conocer la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988). Hasta hoy base jurídica de la política ecológica.
- 1989. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 incluye modificaciones a la estructura gubernamental, creando instituciones con autonomía técnica y operativa propias para mejorar el tratamiento de los problemas ambientales y creación de la Comisión Nacional de Agua.
- 1992. Se transforma la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), otorgándole facultades para implementar una política de desarrollo social en relación con los aspectos ecológicos. Asimismo se crean la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología como Órganos Administrativos desconcentrados.
- 1994. Se crea la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) como máxima autoridad en la Administración de los Recursos Pesqueros, Forestales y de Suelos.
- 2000. Se transforma la SEMARNAP en Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

- 2001. Se crea la Comisión Nacional Forestal.

Las leyes marco federales constituyen la fuente formal por excelencia del Derecho ambiental, toda vez que la actuación de los poderes públicos se debe realizar bajo el principio de legalidad, ajustándose al espíritu de las leyes ambientales específicas, que consiste en el hecho, de que solo pueden hacer lo que la ley les permite, y nada fuera de la misma, concretamente las atribuciones o facultades de la Administración Pública de las distintas esferas de gobierno, para emitir actos, resoluciones, convenios o acuerdos administrativos relacionados con el medio ambiente, rigurosamente tienen que fundarlos y motivarlos conforme al cuerpo legal que regula su actuación, además esas normas jurídicas deben revestir las características de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, a su vez el particular o la colectividad tienen el deber de ajustar su conducta a los lineamientos pertinentes, y en caso de infringir esas disposiciones serán responsables para soportar las sanciones políticas, administrativas, civiles o penales que procedan (Sánchez, 2009:13 citado por Sánchez, 2015: 67).

Las leyes ambientales que expide el Congreso de la Unión, se les conoce como leyes marco, porque establecen los lineamientos jurídicos generales de carácter nacional, indicándose en cada caso la competencia, precisando la manera de operar en forma privativa, concurrente y coordinada y las referidas instancias de autoridad (Sánchez, 2015:67).

De las anteriores aportaciones se puede apreciar que no existen numerosos aportes en materia de legislación ambiental dado que el auge e importancia que ha adquirido la materia es muy reciente, por ello aunque en el pasado existían problemas ambientales no representaban un tema trascendental para el gobierno como lo es ahora, y es por dicha razón es que desde que surgió el primer ordenamiento ambiental en nuestro país y de que se empezó a verse una mayor difusión sobre estos problemas es que a la fecha se tiene un gran número de ordenamientos jurídicos sobre cuestiones ambientales, sin embargo el hecho de que se cuenten con ello no está garantizando que las problemáticas disminuyan o se refleje un respeto por parte de la ciudadanía

para con el medio ambiente dado que la mayoría de leyes no se encuentran actualizadas, en la mayoría de instituciones ambientales incluyendo a la Procuraduría se tiene un completo desconocimiento de los ordenamientos ambientales aplicables y cuando se aplica se efectúa de forma errónea, propiciando una mala procuración de justicia ambiental.

La mayoría de los ordenamientos ambientales carecen de una actualización y congruencia con la realidad, tal es el caso de la ley marco en materia ambiental la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual desde su creación 1988 hasta la fecha 2017 han transcurrido 29 años y desde esa fecha no ha sido sometida a revisión o análisis, situación que propicia que existan diversas inconsistencias al momento de procurar justicia ambiental, un claro ejemplo se presenta en las áreas naturales protegidas que no cuentan con un plan de manejo y que son reguladas e inspeccionadas por la Procuraduría, esto en razón de que la ley marco establece claramente que una vez que se decreta un área natural protegida, se tiene un año para la publicación del plan de manejo en el cual contemple las zonas de protección, de reserva, de uso habitacional u otras, contrario a ello dentro del Estado de México existen áreas decretadas con esta categoría desde la fecha de 1994 y re categorizadas en 2005, sin embargo desde 2005 a 2017 no se cuenta con un plan de manejo, en consecuencia si en esta fecha se pretende publicar dicho plan, se tendría que hacer un análisis de campo del cómo ha evolucionado dicho espacio geográfico pues las condiciones del área no son las mismas de la fecha en la que se declaró como área natural protegida; asimismo dentro de la misma legislación ambiental encontramos diversas inconsistencias entre los mismos ordenamientos ambientales, pues en la mayoría de casos al momento de emitir un nuevo ordenamiento no se analizan ni toman en consideración los ordenamientos existentes y que condicionantes ya existen para no recaer en una sobre regulación, dentro de la misma situación encontramos a normas y ordenamientos ambientales que son emitidos sin reunir los requisitos que los ordenamientos existentes y vigentes en materia ambiental exigen y sin embargo se emiten y se hace uso de ellos aunque carezcan de requerimientos que la misma normativa ambiental exige.

### **3.2 Bases Constitucionales de la Protección Jurídica del Ambiente**

El fundamento constitucional de la Protección Jurídica del Ambiente no acogía en forma explícita el derecho a gozar de un ambiente sano, ya sea como garantía individual o social, sin embargo el dictamen aprobado en fecha 15 de diciembre del año 1998 por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo cuarto constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sentó las bases para la protección jurídica del ambiente tanto en su vertiente de garantía individual como social. El derecho a un medio ambiente sano se ha ido consolidando a raíz de las modificaciones a la constitución mexicana en materia de derechos humanos. En 2011 se reforma la Constitución Mexicana en su artículo 1° a efecto de reconocer los derechos humanos y las garantías que otorga la Constitución a todos y todas las mexicanas, así como los tratados internacionales que México ha suscrito, esta reforma representa un parte aguas para la consolidación de los derechos ambientales en México, si bien es cierto no todos los tratados internacionales en materia ambiental contienen derechos humanos persé, ello no obsta para que los mismos tengan una jerarquía y reconocimiento importante para la defensa del ambiente al reconocerles su status y jerarquía por debajo de la Constitución y por encima de las leyes reglamentarias (Gutiérrez, 2014:228-229).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de la Unión, acorde con lo dispuesto en su artículo 133, establece las bases fundamentales para la protección del ambiente, además de los preceptos constitucionales que hacen referencia expresa a la protección del ambiente, el texto de nuestra Carta Magna contiene otras disposiciones que se encuentran dispersas y que hacen mención a ciertos elementos ambientales o a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, dándoles así su base constitucional, tal es el caso de las tierras, aguas, mares, atmosfera, minerales, energía eléctrica, energía nuclear, asentamientos humanos, actividades industriales etcétera (Quintana, 2013: 33).

En México, la jerarquía de la Constitución como Ley suprema proviene del artículo 133 y dado este carácter se han incorporado en ella diferentes disposiciones referentes al medio ambiente con la finalidad de que al elevarse al máximo rango jurídico, se ejerza un control efectivo de la conducta humana que perjudica al ambiente, así como realizar acciones que fomenten e impulsen el aprovechamiento sustentable, la preservación y la conservación de sus recursos naturales con el propósito de lograr la continuidad de la vida y el bienestar actual y futuro de todos los habitantes, es así que contiene diversas disposiciones que en forma expresa aluden al medio ambiente o a los recursos naturales que lo integran, el cual se denomina constitucionalización del medio ambiente (López, 2008:99-100).

Hablar de las bases constitucionales del Derecho Ambiental significa desentrañar el espíritu de diversos preceptos de dicho cuerpo legal que de una u otra forma van enfocados a la protección del medio ambiente, al aprovechamiento equitativo de recursos naturales y el desarrollo sustentable de la población, cuya eficiencia depende de la participación de todos los sectores, como la suma de recursos, acciones y tareas de contenido ambiental, para tal efecto compete a los poderes públicos garantizar los objetivos de estos derechos humanos (Sánchez, 2015:83).

De lo anterior se desprende que el marco normativo que regula la protección al ambiente es reciente, dado que los primeros intentos por establecer la regulación aparece en los años noventa cuando los gobiernos empiezan a preocuparse por tutelar el derecho que toda persona tiene a un ambiente, sin embargo, a raíz de los intentos por proteger al ambiente, la garantía de este derecho ha permitido que contemos con un sin número de leyes, reglamentos, decretos, normas oficiales mexicanas entre otros, que son regulatorias de esta materia, contrario a ello las legislaciones han sido muy deficientes ya que en algunos casos como en toda legislación mexicana existen lagunas que propician que este marco regulatorio carezca de efectividad, aunado a que la materia ambiental si bien representa un tema de preocupación a la sociedad y a los gobiernos, también lo es que el gobierno mexicano no le ha dado la importancia



y relevancia que realmente tiene y por ello los problemas ambientales cada día van en aumento y la garantía constitucional no se ve atendida por el Estado.

### **3.2.1 Artículos 1°, 2°, 4°, 25°, 26°, 27°, 28°, 73°, 115° y 124° Constitucionales**

El primer sustento jurídico constitucional se encuentra consagrado en el artículo 1° el cual a la letra dice:

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Párrafo reformado DOF 10-06-2011*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Párrafo adicionado DOF 10-06-2011*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Párrafo adicionado DOF 10-06-2011*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el 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.*

En este primer precepto constitucional se inserta el primer cimiento de carácter ambiental, ya que referirse al medio ambiente, es hablar de vida, misma que se encuentra inmersa dentro del derecho ambiental, por lo que representa un derecho fundamental que todo ser humano tiene, por ello en este articulado se precisa que todas las autoridades dentro del ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos inmersos dentro de estos los ambientales, por ello a los gobernados les corresponde exigir el respeto de estos cuando se vean lesionados, alterados o pongan en riesgo su propia vida y desarrollo y en consecuencia las autoridades tienen la encomienda de ordenar, a quien corresponda restituir, reparar o pagar los daños generados a fin de contribuir a que la sociedad en general cuente con la garantía de este derecho, en este sentido el Estado es el encargado de garantizar dicho derecho, pero a su vez los gobernados también somos responsables de coadyuvar con que dicha garantía se cumpla, porque es un bien colectivo.

El artículo 2° Constitucional en su apartado A, fracciones V y VI y apartado B, fracción VII, hace alusión a la potestad que tiene sobre el medio ambiente, mismo que a la letra dice:

**Artículo 2o.** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

**A.** *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

*(...)*

**V.** *Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*

**VI.** *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en*

*términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*

Atendiendo a la anterior transcripción se puede advertir que los pueblos y comunidades indígenas gozan del derecho a la libre determinación y autonomía para conservar y mejorar el hábitat donde viven así como para preservar sus tierras, es un derecho que en principio los pueblos y comunidades mencionadas pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo a sus propios regímenes, sin embargo también el Estado los limita y obliga a que cuiden sus recursos y los usen de forma racional y sustentable, porque en caso contrario el Estado hace su intervención, contrario a lo estipulado en este precepto se conocen de muchos casos en los cuales este derecho de las comunidades indígenas es transgredido, pues el estado haciendo uno del poder y dominio territorial que tiene vende o concesiona el uso de recursos naturales no tomando en consideración a la población que habita, cuida y depende de los recursos naturales de una cierta región, otro caso similar es cuando los habitantes de una cierta región hacen uso indebido de los recursos naturales, traficando o vendiéndolos de forma ilegal, (caso madereros de ocuilan).

Al respecto Carlos Durand (2002, 182) señala que es una etapa de creciente influencia de la globalización, estos pueblos indígenas tienen mucho que aportar de su experiencia milenaria, sobre el uso racional de los recursos naturales, en el contexto de una cultura de solidaridad y cooperación social y de relación más armónica con la naturaleza, a la cual consideran y tratan no solo una fuente de medios de producción, sino como una fuente de vida. (Referenciado por López, 2008:102).

Sin embargo para Francisco López Bárcenas (2003: 61), ello no constituye un derecho sino más bien una obligación, la de conservar y mejorar el hábitat y preservar las tierras. (Referenciado por López, 2008:103).

Respecto a lo citado con antelación es menester resaltar el reconocimiento constitucional que se le da a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para conservar y mejorar el hábitat así como para preservar sus tierras, aunque esto

solo quede en letras pues también se difunden casos donde el gobierno al querer hacer alguna obra pública que presume es beneficio para la sociedad invade áreas donde tienen autonomía los pueblos y comunidades indígenas y que dialogando no llegan a un acuerdo, entonces hace uso de la fuerza pública, contar de cumplir su objetivo, haciendo a un lado la autonomía que señala la constitución a los pueblos y comunidades indígenas para conservar, preservar y mejorar sus tierras. (Ejemplo claro, caso construcción de nuevo aeropuerto dentro de territorio mexiquense, Texcoco y Atenco)

Los pueblos y las comunidades indígenas tienen el derecho autonómico de acceder al uso y disfrute preferente, respecto de terceros, de los recursos naturales que se encuentran en los lugares que aquellos habitan y ocupan, el ejercicio de tal derecho tiene una limitación constitucional que consiste en que el acceso preferente de los recursos naturales debe respetar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia, además una excepción que en realidad resulta ser una prohibición, pues los pueblos indígenas no pueden ni deben acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares en los que habitan cuando se traten de recursos correspondientes a las áreas estratégicas que determina el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional el cual a la letra dice:

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como 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 la 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.*

*Párrafo reformado DOF 20-08-1993, 02-03-1995, 20-12-2013*

Lo anterior en virtud de que dichos recursos naturales se destinan a actividades económicas que realiza el gobierno federal de manera exclusiva por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social para el desarrollo nacional. (López, 2008:103-104).

*B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

*Párrafo reformado DOF 29-01-2016*

*VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

En las acciones enunciadas destaca su importancia ambiental y por supuesto económica y de desarrollo, la incorporación de tecnologías para incrementar la capacidad productiva de las comunidades indígenas, las tecnologías indígena y campesina, en el aprovechamiento de recursos naturales han aportado al mundo elementos sustentables y culturales como; conocimiento y manejo del medio, , domesticación, cultivo, manejo y mejoramiento de especies vegetales y animales, relaciones sociedad-naturaleza más adecuadas y menos agresivas, preservación de bancos de germoplasma vegetal y animal. Como puede apreciarse la disposición constitucional en comento parte de la idea de que las comunidades indígenas deben tener acceso a las tecnologías, tanto las convencionales como las innovadoras para su desarrollo sustentable, pero no reconoce las tradicionales propias de dichas comunidades. (López, 2008: 105-106).

Atento a las mencionadas aportaciones coincido con los autores en relación a que aparentemente los pueblos y comunidades indígenas tienen su propia autonomía para poder tener acceso al uso, goce y disfrute de los recursos naturales que ellos mismos conservan, cuidan, y son responsables de lo que suceda con ellos, también lo es que dicha autonomía aplica solo cuando el Estado no tiene algún interés en aprovechar o hacer uso de estos recursos, ya que en caso contrario sustenta su actuar en alcanzar un desarrollo económico para un bien supuestamente de estas comunidades y pueblos indefensos y digo supuestamente dado que esto ocurre muy a menudo en la construcción de vías de comunicación (carreteras), en donde se destruyen grandes cantidades de recursos naturales y más aún se pierden inmensos servicios ambientales que jamás volverán a recuperarse, en virtud de que la materia ambiental es una materia dinámica y en consecuencia las condiciones naturales de clima, temperatura, calidad de aire, filtración de agua por mencionar algunos no se recuperan, y el hecho de que el gobierno diga que al derribar un árbol sembrara diez en la misma zona contribuyendo a que no se pierdan los servicios ambientales ya aniquilados, no satisface la calidad ambiental pues gobierno quiere resarcir un daño en cantidad mas no en calidad dado que los recursos naturales son vida, y para encontrarse en un estado adecuado para brindar servicios ambientales requieren de todo un ciclo y si las condiciones no son óptimas estos no sobrevivirán y si sobreviven tardaran demasiado tiempo en brindar los servicios ambientales que antes se tenían y en menos cantidad, evidenciando así que las obras de infraestructura no contribuyen al desarrollo de un país sino al deterioro ambiental de todos los elementos naturales y al desequilibrio natural.

El **artículo 4°** de nuestra carta magna se caracteriza por incluir una serie de derechos subjetivos que el Estado reconoce como necesarios para que toda persona o grupo se desarrolle de manera armónica e integral en la sociedad (López, 2008:106)

Articulado que a la letra dice:

*Artículo 4°:*

(...)

*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.*

*Párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012*

El precepto citado con antelación se puede argüir como uno de los más importantes y relevantes en la materia ambiental ya que dentro del mismo se establece el derecho que toda persona tiene a un *medio ambiente sano* para su desarrollo y bienestar, mismo que como lo establece en su contenido, el Estado es el ente encargado de garantizar el respeto a este derecho y a su vez se establece que el daño y deterioro ambiental genera una responsabilidad misma que deberá ser resarcida, sin embargo para poder llegar a contar con este artículo tan importante para la materia ambiental y para el ser humano, se ha vislumbrado que ha padecido diversos cambios dado que el derecho al medio ambiente se incluyó por primera vez en 1999, en el artículo 4 constitucional el cual hacía alusión a *medio adecuado*, sin embargo este término no estaba muy claro dado que *adecuado* se puede referir a que se acomoda o acopla a un determinado ambiente, por ello establecer dicho termino no garantizaba que existiera un ambiente libre de contaminación del cual toda persona pudiera gozar y disfrutar, asimismo no se contemplaba que el Estado fuera el ente garante del respeto a este derecho y que quien generara un daño en consecuencia generaría una responsabilidad, por ello las aportaciones del legislador para con este precepto legal son muy amplias y bastas para lograr alcanzar el derecho que todo individuo tiene a gozar de un medio ambiente sano, libre de problemáticas ambientales.

De igual forma contar con este precepto constitucional, permite que surjan toda clase de nuevos ordenamientos jurídicos encaminados a la protección de algún elemento natural, pues en este precepto se sienta una base importante para legislar y contempla a todo aquel elemento natural que requiera protección y regulación.

El **artículo 25°** refiere a la rectoría económica del Estado mexicano, el cual data de la reforma de 1998, modificado en junio de 2013, (Gutiérrez, 2014:230-231) el cual dispone lo siguiente:

*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 la competitividad, 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. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

*Párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013*

(...)

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

*Párrafo reformado DOF 20-12-2013*

*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, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.*

*Párrafo reformado DOF 05-06-2013, 20-12-2013*

*Artículo reformado DOF 03-02-1983*

La reforma al artículo implica un retroceso en cuanto a establecer la competitividad como un medio para garantizar el desarrollo integral sustentable ya que esta implica de acuerdo a su definición en el mismo precepto constitucional “las condiciones necesarias para lograr un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo” y para una mayor preocupación dada la problemática de deterioro ambiental en México establece la obligación al Estado de proteger la actividad económica que realicen los particulares y alude a establecer una política



industrial para centrar el crecimiento económico (¿Dónde quedo la sustentabilidad?). (Gutiérrez, 2014:231)

Dentro de la rectoría del desarrollo nacional, compete al sector público impulsar en igualdad de oportunidades y en un sentido general las actividades productivas de los trabajadores, campesinos y de toda la población, bajo el principio de la libre concurrencia o competencia para producir bienes y servicios que demande la sociedad, dándoles seguridad jurídica y estabilidad, sin causar daños o perjuicios al medio ambiente o a todos los recursos naturales del territorio nacional. (Sánchez, 2015:97).

El legislador consideró conveniente incorporar el concepto de sustentabilidad en esta disposición fundamental, reconociendo la importancia que tienen los recursos naturales y de los ecosistemas para el crecimiento y desarrollo económico del país, en ese sentido el poder legislativo señaló al respecto:

*“...la evidente necesidad de proteger la defensa de los sistemas ecológicos, por lo que hace indispensable también incluir la sustentabilidad en la planeación de la rectoría económica del Estado, pues existe conciencia que la crisis de relación de los mexicanos con la naturaleza y con nosotros mismos es igual o más importante que el deterioro económico y social que pudiera experimentarse, ya que actualmente y en lo futuro podríamos llegar a niveles límites de la sobrevivencia en la relación que guarda el hombre con la naturaleza.” (Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de medio ambiente y recursos naturales y de estudios legislativos, cuarta, de la Cámara de Senadores al H. Congreso de la Unión que fungió como cámara revisora citado por Lopez,2008: 111).*

De acuerdo con esta norma constitucional, las empresas de los sectores social y privado de la economía en cuanto a las actividades que realizaban quedan sujetas 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, esto significa que desde el punto de vista ambiental las actividades de las empresas pueden ser

restringidas cuando así lo exija el interés público para cuidar el medio ambiente, dichas restricciones están contenidas en la legislación ambiental. (López, 2008:112)

Atento a lo manifestado con antelación y a lo que los autores aportan respecto del contenido del artículo 25 constitucional de nuestra carta magna el Estado tiene la encomienda de ser el eje rector del desarrollo nacional, garantizando que sea integral y sustentable y que fomente el crecimiento económico, contrario a lo establecido en nuestra carta magna, los gobiernos actúan olvidando situar estos tres aspectos, desarrollo, sustentabilidad y crecimiento económico, solo se enfocan al desarrollo y al crecimiento económico, dado que como somos un país en desarrollo y dado nuestro crecimiento poblacional, cada día requerimos que inviertan en nuestro país, pero a costa de qué? de trabajos de mala calidad, altamente contaminantes y con repercusiones terribles para la sociedad y el medio ambiente pese a que los gobierno les brindan todas las facilidades para venir a explotar de nuestros recursos poniendo al país en charola de plata por unas cuantas inversiones que no representan nada del valor ecosistémico que se pierde con ello. A mi parecer México no es exigente en materia ambiental para con los inversionistas en virtud de que como necesita el capital económico para sobrellevar las necesidades de una nación, hace que prevalezca antes del cuidado y preservación de los recursos naturales el capital económico, que es lo que realmente mueve y propicia que estemos padeciendo severos problemas ambientales por nuestra poca si no es que nula capacidad para exigir proyectos de inversión de calidad, sujetos a un régimen estricto de cumplimiento a la normatividad ambiental y carente de proyección sustentable.

En el **artículo 26°** de la Carta Magna se establece lo que a la letra dice:

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

*Párrafo reformado DOF 05-06-2013*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

Con dicho articulado se hace alusión a que dentro del plan nacional de desarrollo, se deben conjugar las acciones relativas a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas terrestres y acuáticos; sobre bienes y servicios ambientales, para propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, saneamiento ambiental, ello en coordinación con dependencias y organismos federales, locales y municipales y con los sectores social y privado (Sánchez, 2009:19-20 referido por Sánchez, 2015:97).

Como se vislumbra el precepto constitucional que se alude con antelación tiene un gran aporte a la política nacional ya que en él se plasma que dentro de este se deben contener acciones tendientes a la protección, restauración y conservación de los recursos naturales, se mencionan a los bienes y servicios ambientales los cuales deben aprovecharse de forma sustentable, sin embargo estas políticas no llevan una continuidad en virtud de que los planes nacionales en cada sexenio se modifican y dependiendo de las circunstancias y preocupaciones que aquejan a población se opta por darle mayor o menor importancia según sean las cuestiones que perturben la tranquilidad de la sociedad y es así que en cada plan nacional que se promulga cada titular conduce y dirige la política nacional en base a lo que pretende trabajar.

Lograr una sustentabilidad en estos tiempos considero es difícil pues padecemos de una cultura de uso racional de los recurso naturales, solo nos preocupa satisfacer de manera personal nuestras necesidades, usamos los recursos en forma desmedida sin garantía de buen uso y procuración de su conservación.

**Artículo 27°** Constitucional, dispositivo constitucional que tiene el mayor contenido sobre el derecho ambiental ya que alude a todos los recursos y constituye la columna vertebral del sistema jurídico de protección al ambiente, toda vez que la mayoría de leyes inciden en forma directa en la protección del ambiente son reglamentarios de este precepto constitucional, por lo que se inserta en su literalidad:

*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde 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 silvicultura 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.*

*Párrafo reformado DOF 06-02-1976, 10-08-1987, 06-01-1992*

*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 substancias 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.*

*Párrafo reformado DOF 20-01-1960*

*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 o 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; la 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 fija 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 aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera 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 las entidades federativas.*

*Párrafo reformado DOF 21-04-1945, 20-01-1960, 29-01-2016*

*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 podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias 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 éstas. 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 de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.*

*Párrafo reformado DOF 09-11-1940, 20-01-1960, 06-02-1975, 11-06-2013, 20-12-2013*

*Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.*

*Párrafo adicionado DOF 20-12-2013*

*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.*

*Párrafo adicionado DOF 29-12-1960. Fe de erratas al párrafo DOF 07-01-1961.*

*Reformado DOF 06-02-1975*

*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 doscientas 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 delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.*

*Párrafo adicionado DOF 06-02-1976*

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

*Párrafo reformado DOF 02-12-1948, 20-01-1960*

- 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 del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta 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.*

*Fracción reformada DOF 02-12-1948, 20-01-1960*

- 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;*

*Fracción reformada DOF 28-01-1992*

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

*Fracción reformada DOF 28-01-1992*

- 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 veinticinco 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;*

*Fracción reformada DOF 06-01-1992*

- 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.** *Las entidades federativas, 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.*

*Párrafo reformado DOF 08-10-1974, 06-01-1992, 29-01-2016*

*Las leyes de la Federación y de las entidades federativas 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 a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.*

*Párrafo reformado DOF 29-01-2016*

*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 accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes 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 tierra 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 comisariado 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;*

*Fracción reformada DOF 06-12-1937, 06-01-1992*

**VIII.** *Se declaran nulas:*

- a)** *Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas 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 cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera 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 período 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 cualquiera 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 diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta 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.** *(Se deroga)*

*Fracción reformada DOF 12-02-1947. Derogada DOF 06-01-1992*

- XI.** *(Se deroga)*

*Fracción reformada DOF 08-10-1974. Derogada DOF 06-01-1992*

- XII.** *(Se deroga)*

*Fracción reformada DOF 08-10-1974. Derogada DOF 06-01-1992*

- XIII.** *(Se deroga)*

*Fracción derogada DOF 06-01-1992*

- XIV.** *(Se deroga)*

*Fracción reformada DOF 12-02-1947. Derogada DOF 06-01-1992*

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

*Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien 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 ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, 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 quinientas 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 cualesquiera 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;*

*Fracción reformada DOF 12-02-1947, 06-01-1992*

**XVI.** *(Se deroga)*

*Fracción derogada DOF 06-01-1992*

**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;*

*Fracción reformada DOF 08-10-1974, 06-01-1992*

**XVIII.** *Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 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 (sic DOF 03-02-1983) tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría 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; así 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.*

*Párrafo adicionado DOF 06-01-1992*

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

*Párrafo adicionado DOF 06-01-1992*

*Fracción adicionada DOF 03-02-1983*

**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 en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios 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.*

*El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.*

*Párrafo adicionado DOF 13-10-2011  
Fracción adicionada DOF 03-02-1983  
Artículo reformado DOF 10-01-1934*

Atendiendo al contenido de este articulado se puede asumir que constituye un importante pilar para la legislación mexicana ya que su contenido es muy amplio y trascendental que ha servido como base para la creación de otros ordenamientos jurídicos referentes al dominio que tiene la nación sobre todos los recursos naturales del suelo y subsuelo, la regulación al régimen de propiedad, el derecho de la nación para anteponer el interés público al privado y de esta forma imponer modalidades a la propiedad, creando el marco propicio para la conservación de los recursos naturales y asimismo la conservación de los recursos naturales, con ello abarcando aspectos de vital importancia para toda una nación en principio porque se habla de anteponer el interés público antes que el privado y esto con mucha frecuencia sucede, cuando el gobierno pretende hacer una obra, proyecto o actividad justificando que es de interés público, como sucede con el proyecto de nuevo aeropuerto de la Ciudad de México que se pretende realizar dentro del área geográfica perteneciente al Estado de México, en donde se visualizan muchas inconsistencias en sus permisos y autorizaciones, donde para obtener la autorización de impacto ambiental tuvo que presentar a la secretaria correspondiente una manifestación de impacto ambiental, mismas que no cumple con los requisitos establecidos en la legislación y aun así se le otorga, situación que deja muchas cuestiones al aire, porque gobierno la solicita y mismo gobierno la

autoriza, donde no se visualizan los aspectos ambientales y sociales que conlleva que el proyecto en cuestión se desarrolle en el sitio donde se planteó, pero como es una obra de interés público, los demás aspectos no importan, los intereses de los habitantes afectados no representan un interés público, sino para el gobierno son intereses particulares y por ello lo importante es contar con un nuevo aeropuerto porque de acuerdo con el gobierno la sociedad lo demanda.

En este entendido con dicho artículo gobierno puede hacer cuanta obra u proyecto quiera, olvidándose de las afectaciones que se provocan a los recursos naturales y a las poblaciones cercanas que dependen de ellos, dado que ante todo primero está el interés público y en este sentido entiendo que interés público es únicamente lo que el gobierno considera como necesario, omitiendo los intereses de la población afectada.

El **artículo 28°** de la Constitución Mexicana establece las áreas estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva, entre las que se encuentran el petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, electricidad y generación de energía nuclear, (Baqueiro, 2013: 5) mismo que a la letra dice:

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como 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 la 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.*

*Párrafo reformado DOF 20-08-1993, 02-03-1995, 20-12-2013*

Del presente artículo se concluye que en dicho precepto nuestra carta magna establece áreas estratégicas en las que el Estado es el único que puede ejercer poder sobre ellas, considerando al petróleo, los hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la electricidad y la generación de energía nuclear y estos en virtud de que son los recursos donde se genera mayor poder económico y son lo que representan el motor de nuestra nación y sin ellos todos los demás sectores no funcionarían, porque representan la materia prima para el desarrollo de otras actividades, por ello el Estado es el único que puede ejercer poder sobre ellos, sin embargo también se habla de que el Estado no constituirá monopolios en cuanto a estos sectores, contrario a ello desde mi perspectiva en nuestro país si existe un monopolio de estos recursos considerados como exclusivos ya que no existe competencia que nos oferta a la población los servicios que estos sectores productivos brindan a la población y con ello la sociedad no puede exigir una mejor calidad, mejor precio o mejor distribución.

**Artículo 73°** constitucional:

*El Congreso tiene facultad:*

(...)

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

*Párrafo reformado DOF 18-01-1934*

**XXIX-G.** *Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

*Fracción adicionada DOF 10-08-1987. Reformada DOF 29-01-2016*

Dicho precepto infiere en temas de salubridad atento a que con el aspecto salubridad se combate y previene la contaminación del ambiente, además de todas las



atribuciones necesarias para la defensa de la salud y la sanidad en el territorio nacional (Baqueiro, 2013:5)

La concurrencia planteada en esta fracción implica la delegación que el constituyente permanente hace al Congreso de la Unión, para que este órgano distribuya las competencias entre los diversos niveles de gobierno, esto es de gran importancia para el derecho ambiental mexicano, pues plantea el problema de la competencia en el ejercicio de las facultades que para la protección del ambiente se requieren. (De los Reyes, 2011:91).

Del análisis al citado precepto se establece claramente que entre los diversos niveles de gobierno debe existir una concurrencia de poderes respecto de sus competencias, sin embargo para estos no quedan muchas claras cuáles son sus competencias, en virtud de que se tienen muchos problemas en cuestiones ambientales, comenzando con el ámbito local y más cercano que es el municipio, esto porque en ocasiones desconoce de las competencias de los demás gobiernos en cuestiones ambientales y otorga permisos para realizar actividades o construcciones de proyectos que no son de su competencia, convirtiéndose en un coadyuvante del deterioro ambiental y omitiendo informar a la sociedad que requiere de otros permisos u autorizaciones que otorga el Estado y la Federación, de igual forma el Estado en muchas ocasiones invade las esferas jurídicas de la Federación y de los municipios, al intervenir en cuestiones que no son de su competencia y la Federación como tiene un ámbito territorial muy extenso y diverso no atiende todas las problemáticas ambientales de forma inmediata y eficaz.

El **artículo 115°** Constitucional establece las facultades reservadas a los municipios y dispone que tienen poder para formular, aprobar y administrar las zonas y los planes de desarrollo municipal, participar en la creación de reservas territoriales, controlar la utilización del suelo y participar en la creación y administración de las zonas de reserva ecológica, además de dejarles la facultad de reglamentar los bandos de policía y buen gobierno, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, limpia, mercados,

panteones o cementerios, parques y jardines, todos ellos relacionados directamente con el cuidado del ambiente etc (Baqueiro, 2013:7), articulado que transcribo a continuación:

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

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

(...)

**V.** *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

- a)** *Formular, aprobar y administrar la zonificación 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 aquellos 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. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;*

*Párrafo reformado DOF 29-01-2016*

*Fracción reformada DOF 23-12-1999*

Como puede apreciarse los municipios tienen prerrogativas constitucionales de naturaleza administrativa y ejecutiva en materia ambiental, aunque también están facultados para aprobar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia (López, 2008:122).

En esta tesitura debe entenderse que el municipio es el ente de poder más cercano a la población, en consecuencia debería ser quien tenga el control de las problemáticas ambientales que se suscitan en su entorno de forma inmediata, pese a ello se vive una situación de desconocimiento de la legislación ambiental por parte de los integrantes de estos niveles de gobierno, sobre todo en la áreas o direcciones de ecología o medio ambiente, atento a que como son entes que tienen su propia autonomía eligen en forma popular a sus integrantes y es por esta situación en la mayoría de casos no cumplen con el perfil que amerita el área ambiental, dejando en completo y efímero desconocimiento de las actividades y competencias que deben desarrollar dentro su ámbito de competencia, si bien debieran darse mayor atribuciones a este nivel de gobierno también lo es que en consecuencia deberían contar con servidores públicos acordes al perfil ambiental para conocer, actuar y responder ante las problemáticas que se susciten en forma inmediata, pues no solo se trata de promover acciones de reforestación, ya que el medio ambiente contempla muchas más acciones a desarrollar para procurar y garantizar un medio ambiente sano.

Y por último el **artículo 124°** Constitucional que contextualiza lo siguiente:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

*Artículo reformado DOF 29-01-2016*

Del citado precepto se reserva a los Estados o a la Ciudad de México, las facultades que no estén concedidas a la federación obviamente en cuestión ambiental tema que nos ocupa, así procurando que no se deje fuera alguna competencia ambiental que pueda corresponder a cualquiera de estos dos niveles de gobierno.

Al respecto del marco legal contemplado en nuestra Carta magna es preciso establecer que los preceptos aludidos representan los pilares fundamentales para la procuración de justicia ambiental, pues son el sustento que motivan y promueven la creación de normativas de carácter ambiental tendiente a la regulación y protección de los elementos naturales, constituyen las base para que los diferentes niveles de gobierno actúen y promuevan el cuidado ambiental, dentro del ámbito de sus competencias, son el eje fundamental de garantía al derecho que toda persona tiene de contar con un ambiente sano que le permita desarrollarse, satisfacer sus necesidades y que contribuya al desarrollo económico, social y político de un país.

### **3.3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo**

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y entró en vigor el 1 de junio de 1995, de acuerdo a su artículo primero transitorio.

La citada ley inició con un ámbito de aplicación orgánico y material referido a la administración pública centralizada federal y con exclusión de un número determinado de materias, y su objeto estaba concentrado en la regulación del acto y el procedimiento administrativos, esta ley ha sufrido diversas reformas y modificaciones lo que ha propiciado el aumento explícito e implícito de su ámbito de aplicación y a su vez ha provocado inconformidad a los particulares destinatarios de la norma y el consecuente planteamiento de una controversia que originará la puesta en marcha de los órganos encargados de la administración de justicia: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley en cuestión se ha constituido en un conducto por el que deviene la función administrativa federal,

proporcionando seguridad, anticipación y certeza a las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares. (Miguel Pérez López, el ámbito de aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, pp. 32).

El entorno material de la ley en cuestión se aplica en el ámbito federal en forma supletoria a las diversas leyes que regula, es una norma para la administración pública federal centralizada de vigencia indeterminada, su contenido es de derecho público y de tipo procedimental, también es una norma genérica, se creó respondiendo a las políticas de simplificación y formalidad de la Administración Pública Federal, así como a la cada vez más urgente necesidad de unificación de los recursos administrativos de los particulares como medio apto para la defensa de los particulares ante ella.

Este ordenamiento legal modifica esencialmente el sistema de Derecho Administrativo de nuestro país al regular el procedimiento administrativo de manera general de un modo parecido al de otros países del mundo como Austria, siendo por un lado supletoria de los diversos procedimientos existentes en las leyes administrativas especiales, a la vez que es suplida por el Código Federal de Procedimientos Civiles y derogatoria por lo que se refiere a los diversos recursos establecidos en ellas. La ley regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada y excluye de su campo de aplicación a ciertas materias por su naturaleza o su grado de avance legislativo y especialización a juicio del legislador, como lo son la fiscal únicamente por lo que se refiere a contribuciones y las accesorias que deriven directamente de aquéllas, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria, justicia laboral, el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, así como los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de ésta (Universidad Panamericana, Sede Ciudad de México, La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo José Antonio Lozano Díez).

*El ordenamiento legal en cuestión es de orden e interés público, y se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, también se aplica a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo, no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A. Queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas y se aplica de forma supletoria a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>, 25/05/2016:16:00).*

En consecuencia de las anteriores aportaciones puede vislumbrarse que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo surgió para regular las actuaciones de las instituciones que integran la administración pública federal, respecto a sus actos administrativos, desde mi perspectiva es uno de los ordenamientos legales con mayor trascendencia y en los cuales si se observan resultados, dado que con esta ley se permite al particular ejercer el derecho de ser llamado a procedimiento obligando a que las autoridades administrativas se ajusten a lo establecido en la ley y fundamenten adecuadamente su actuar, garantizando legalidad y seguridad jurídica tanto a la autoridad como al particular. Asimismo es importante destacar que en la ley en comento se instauraron figuras jurídicas importantes como lo son todos los aspectos referentes al acto administrativo, la caducidad, el recurso de revisión, los términos y plazos aspectos relevantes sobre todo en las actuaciones donde la legislación específica no los contempla, las notificaciones, visitas de inspección, infracciones y sanciones administrativas, medidas de seguridad y el recurso de revisión, dado el contenido que la ley presenta y que es de carácter administrativo, las instituciones que

forman parte de la administración pública debieran actuar ajustándose a esta ley, sin embargo no lo es así como se evidencia de forma clara en los procedimientos instaurados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental, en principio porque sus actos administrativos no se ajustan a los preceptos legales aplicados, se hacen a capricho de la autoridad, se omite estudiar caso por caso antes de iniciar un procedimiento y se deja la carga de la prueba al particular cuando en este caso la autoridad debe aportar al momento todos los elementos que lo motivan a instaurar un procedimiento, se omite darle valor probatorio a escritos y argumentos, alargando los procedimientos y llevándolos a la etapa final, donde en la mayoría de casos los particulares optan por interponer algún medio de defensa porque desde sus origen los procedimientos se encuentran viciados por no cumplir con la ley y en consecuencia se declaran nulos lisa y llanamente, evidenciando la falta de conocimiento de la materia y reflejando malos resultados en cuanto a protección ambiental.

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

Sus antecedentes más cercanos se encuentran en la Ley Federal para la Prevenir y controlar la contaminación, de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 (Gutiérrez, 2014:252).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del año 1988 y abrogó a la Ley Federal de Protección Ambiental, su objeto general es reglamentar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente en todo el territorio nacional, incluidas las zonas en las cuales la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, el fin particular de la LGEEPA, originalmente era establecer las bases para:

- Definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación
- El ordenamiento ecológico
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente
- La protección de las áreas naturales así como la flora y fauna silvestres y acuáticas
- El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas
- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo
- La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia
- La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.

Sin embargo el objeto de la LGEEPA fue modificado y adicionado mediante reformas a dicha ley en 1996, de tal manera que su propósito actual aunque no distante del original, contiene elementos importantísimos como el derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado en el cual se adelantó a la reforma constitucional de 1999 al artículo 4º, así como propiciar las condiciones para el desarrollo sustentable entre otros (López, 2008:140).

Actualmente el objeto de la LGEEPA se constituye de la siguiente manera:

- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; *Fracción reformada DOF 05-11-2013*
- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;



- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- 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;
- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- 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;
- 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;
- 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
- 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.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

*Artículo reformado DOF 13-12-1996*

En virtud de lo antes citado se desprende que el surgimiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como un ordenamiento específico en materia ambiental es un gran avance, pues representa y regula a los elementos naturales que nos permiten estar y desarrollarnos dentro de nuestro entorno, en consecuencia el objeto con el cual inicio en comparación con el actual ha sido ampliado y es que conforme va avanzando la sociedad las problemáticas ambientales y

necesidades sociales se van acrecentando y en consecuencia las atenciones a esta materia son mayores, pese al surgimiento de dicho ordenamiento desde 1988 y dadas las cuestiones ambientales que hoy en día se presentan como amenazas es necesario hacer una restructuración y actualización de dicho ordenamiento para que efectivamente se esté avanzando en la cuestión jurídica respecto al cumplimiento de los objetivos señalados y se contemplen las numerosas lagunas que actualmente se aprecian.

Para referirnos a la naturaleza jurídica de esta ley marco es importante mencionar su artículo 1° último párrafo, que textualmente establece:

*“...En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento. Artículo reformado DOF 13-12-1996.”*

De esta manera en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, las disposiciones de la LGEEPA prevalecen por encima de las establecidas en las leyes sectoriales, excepto cuando dicha ley sea omisa, en cuyo caso se deben aplicar las previsiones de la ley sectorial.

Caso contrario resulta en los asuntos de inspección y vigilancia, aplicación de medidas de seguridad y determinación de infracciones y sanciones pues en el artículo 160 último párrafo de la LGEEPA quedo establecido lo que a la letra dice:

*“..Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia. Párrafo adicionado DOF 13-12-1996.”*

De manera que si las leyes sectoriales contienen regulación expresa en las materias mencionadas, dichas leyes serán las aplicables y de manera supletoria la LGEEPA. (López, 2008: 142).

La LGEEPA estaba integrada por 194 disposiciones permanentes, que se organizaron en seis títulos que regularon las siguientes materias: disposiciones generales, biodiversidad, aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, protección al ambiente, participación social e información ambiental, medidas de seguridad y sanciones. La estructuración de la ley significó un exhaustivo trabajo analítico para delimitar las normas ambientales que formaban parte de otros cuerpos legislativos, seleccionando las que deberían seguir perteneciendo a los mismos y aquellas que deberían sumarse a la nueva codificación, todo ello sin sacrificar la esencia del derecho ambiental que se trata de una rama del derecho autónoma, pero que contiene normas que por su naturaleza pueden formar parte de diversos cuerpos legislativos (De los reyes, 2011:118)

La estructura actual de la LGEEPA es la siguiente:

Cuenta con seis títulos.

El primero comprende disposiciones generales, la distribución de competencias y coordinación de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y los instrumentos de la política ambiental.

El título segundo comprende la regulación general acerca de la biodiversidad señalando las características de cada una de las áreas naturales protegidas, los procedimientos administrativos y las medidas acerca de la flora y fauna silvestre.

El título tercero comprende lo relativo a los criterios para el aprovechamiento sustentable y las actividades en que se deben aplicar.

El título cuarto, es la parte complementaria del objeto del derecho ambiental, si en los dos anteriores se alude a la preservación, mejora y restauración del equilibrio en este se trata la protección al ambiente, señalando las bases generales para la regulación de la actividad humana generadora de externalidades y mecanismos de seguridad.

El título quinto comprende hoy uno de los principales mecanismos en favor del medio ambiente como es la participación social y otro que a la vez es un medio para esta, el derecho a la información ambiental.

El último título comprende lo relativo a la facultad de inspección y vigilancia de la autoridad, que se auxilia del mecanismo de la denuncia popular, es el apartado relativo a la responsabilidad en materia ambiental. (Dector, 2014:58-59)

En esta tesitura debe entenderse que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente instituye un trascendental pilar fundamental para la protección ambiental, ya que con la promulgación de este nuevo ordenamiento se vislumbró un gran avance en la materia ambiental, al tenor de que los legisladores optaron por tutelar la preservación, restauración y protección del ambiente, al contemplar las materias de industria, recursos naturales y vida silvestre, sin embargo dentro de este marco legal no se contemplaron todos los recursos naturales que requieren protección, ya que se omitió contemplar las cuestiones referentes a los recursos pesqueros, a los organismos genéticamente modificados, al recurso vital agua, a las aguas profundas, entre otros, es una legislación que en principio contenía 194 artículos, sin embargo en la actualidad tiene 204, lo cual ha permitido que durante más de una década se haya tutelado el ambiente y los elementos que lo constituyen con dicho ordenamiento, asimismo se aprecia que desde su creación que data de 1988 hasta la actualidad son pocas las reformas y la actualización que se ha dado a dicho ordenamiento legal, pese a las nuevos ordenamientos ambientales que han emanado de tan importante legislación, por ello considero que al ser una ley marco para la regulación de elementos naturales que tienen vida y están en constante cambio, esta legislación no puede estar estática por mucho tiempo, por lo menos debe actualizarse cada cinco años, para así ajustarse a las condiciones actuales de carácter natural y social y no estar desfasa y rebasada como es el caso actual, en donde se aprecia que algunos articulados de esta legislación no son acordes con los nuevos ordenamientos ni con las reformas a nuestra carta magna que se han hecho. En este sentido es urgente someter a consideración y regular aspectos que no se contemplan y que forman parte de los recursos naturales como lo son las aguas profundas y los organismos vivos que dentro de estas convengan.

### 3.4.1 Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Es importante dentro del marco jurídico regulatorio de la materia de impacto ambiental referir el controvertido y muy citado por la autoridad ambiental artículo 28° en sus fracciones XI y XIII el cual a la letra dice:

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

...

**XI.** *Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;*

...

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

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

*Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.*

Respecto al artículo aludido es importante hacer mención de él, pues representa un sustento importante dentro de la orden de inspección en materia de impacto ambiental, ya que forma parte del fundamento legal que permite establecer el objeto a verificar, sin embargo del análisis a este precepto, se deduce que dicho mandato no otorga facultad expresa a la Secretaria para poder verificar el cumplimiento al contenido de este, en virtud de que si bien el presente refiere al procedimiento que se necesita seguir para la evaluación del impacto ambiental, el cual es establecido por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde se condiciona o sujeta la realización de obras o actividades, que puedan causar un desequilibrio ecológico o rebasar límites, mismos que de acuerdo con este artículo debe ser previamente la requisición de la autorización en materia de impacto ambiental, señalando una serie de actividades que la requieren de ella, destacado para el caso que nos ocupa las fracciones XI y XIII las cuales aducen a obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la federación y obras y actividades que correspondan a asuntos de competencia federal que puedan causar desequilibrios ecológicos, asimismo se puede apreciar que dicho artículo tiene el carácter informativo y en su caso solo permite que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente pueda actuar cuando se rebase este carácter preventivo que se señala, es entonces donde dicha institución puede emitir un dictamen que determine los daños y afectaciones causadas a los recursos naturales por la realización de una obra o construcción y entonces si establecer como una

contravención a dicho artículo, obviamente siempre y cuando se encuentre dentro de los supuestos jurídicos que establece la ley, no así como actualmente fundamenta su actuar verificando el cumplimiento a dicho precepto.

### **3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

El ordenamiento jurídico ambiental aludido fue publicado en la Tercera Sección del Diario Oficial de la Federación, el martes 21 de enero de 2003, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, mismo que se crea con la intención de regular aspectos importantes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, la cual tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos, en el cual se establece cuáles son los órganos que la integran destacando para este estudio dentro de los órganos desconcentrados la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, asimismo el 26 de noviembre del año 2012, se abroga dicho ordenamiento al surgir un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, contemplando las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro del artículo 68 el cual me permito citar:

*ARTÍCULO 68. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría contará con las delegaciones y representaciones que se requieran conforme a la disponibilidad presupuestaria y las necesidades del servicio, debiendo existir, al menos, una delegación por entidad federativa. Al frente de cada una de las delegaciones de la Procuraduría habrá un delegado, quien dependerá directamente del Procurador y será auxiliado por los subdelegados, subdirectores, jefes de departamento, inspectores y demás personal necesario para el desempeño de sus atribuciones, que autorice el presupuesto respectivo. Los delegados tendrán la representación para desempeñar las funciones derivadas de la competencia de la Procuraduría en las entidades federativas. La denominación, sede y circunscripción territorial de las delegaciones y representaciones con que cuenta la Procuraduría, se establecerán en el Acuerdo que para tal efecto expida el Procurador. Corresponde a los delegados, en el ámbito de la competencia de la Procuraduría, ejercer las*

*siguientes atribuciones, sin perjuicio de las que se señalan en el artículo 19 de este Reglamento:*

*I. Elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Procuraduría; II. Proporcionar a los gobiernos estatales, municipales, del Distrito Federal y los órganos político administrativos de este último, que lo soliciten, asesoría y apoyo técnico en las materias competencia de la Procuraduría;*

*III. Asesorar y apoyar a personas físicas y morales y grupos sociales a efecto de promover su participación en la ejecución de los programas que desarrolle la Procuraduría en el estado respectivo y en el Distrito Federal;*

*IV. Recibir, atender e investigar las denuncias en las materias competencia de la Procuraduría y en su caso realizar en términos de la normatividad aplicable, las diligencias necesarias para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones motivo de denuncia, o bien, canalizar dichas denuncias ante las autoridades que resulten competentes;*

*V. Requerir, por conducto de la Subprocuraduría Jurídica, a las autoridades competentes de la Secretaría la revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias, y concesiones en los casos en que se haya impuesto como sanción;*

*VI. Actuar, cuando proceda, como conciliador en los casos de conflictos de intereses entre particulares y entre éstos con las autoridades, en asuntos de la competencia de la Procuraduría;*

*VII. Supervisar el desarrollo de las auditorías ambientales por sí o a través de auditores ambientales, respetando las disposiciones en materia de confidencialidad industrial y comercial, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; VIII.*

*Programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, bioseguridad de organismos genéticamente modificados, especies exóticas que amenacen ecosistemas, hábitats o especies, el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas; residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, en materia de ordenamiento ecológico, de conformidad con las disposiciones*



*aplicables; requerir la presentación de documentación e información necesaria, así como establecer y ejecutar mecanismos que procuren el logro de tales fines;*

*IX. Substanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, proveyendo conforme a derecho, así como expedir la certificación de los documentos que obren en los archivos de la Delegación;*

*X. Determinar las infracciones a la legislación en las materias competencia de la Procuraduría;*

*XI. Emitir los acuerdos y resoluciones correspondientes al procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, imponiendo las medidas técnicas correctivas y sanciones que, en su caso procedan, así como verificar el cumplimiento de dichas medidas y proveer lo necesario para la ejecución de sanciones;*

*XII. Ordenar e imponer las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, o de restauración que correspondan, de acuerdo a la normatividad aplicable, señalando los plazos para su cumplimiento; así como las medidas de seguridad procedentes, proveyendo lo necesario para obtener la ejecución de estas últimas, indicando, en su caso, las acciones necesarias para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de las medidas de seguridad y los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas se ordene el retiro de las mismas;*

*XIII. Investigar y en su caso realizar visitas de inspección para verificar los hechos materia de denuncia relacionados con los asuntos competencia de la Procuraduría;*

*XIV. Formular, de conformidad con los lineamientos expedidos para tal efecto, las denuncias o querellas ante el ministerio público por actos u omisiones delictuosos en los que la Procuraduría resulte afectada o se afecte al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre, los recursos genéticos, las cuencas, los ecosistemas o la gestión ambiental, reportando las mismas a la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio con posterioridad a su presentación, así como solicitar la coadyuvancia al ministerio público federal y al órgano jurisdiccional en el procedimiento penal, y otorgar el perdón previa la autorización a que se refiere la fracción XII del artículo 63 de este Reglamento, en caso de los delitos perseguibles por querrela;*

*XV. Coadyuvar en el procedimiento penal, proporcionando todos los datos o elementos de prueba con que cuente, que conduzcan a acreditar los elementos del cuerpo del delito y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculpado, según el caso, y la procedencia y monto de la reparación del daño;*

*XVI. Ejercitar, de conformidad con los lineamientos internos expedidos para tal efecto, las acciones necesarias ante los órganos judiciales correspondientes, a efecto de obtener la reparación de los daños ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XVII. Determinar o dar el destino final a los bienes asegurados y a los decomisados, conforme a la normatividad aplicable y los lineamientos internos emitidos para tal efecto, informando de lo actuado a la Dirección General de Administración;*

*XVIII. Coadyuvar con las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal en el control de la aplicación de la legislación ambiental, en los términos de los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren;*

*XIX. Promover ante las autoridades competentes e imponer a las personas físicas o morales, la adopción de medidas preventivas o correctivas que resulten procedentes para preservar el ambiente, con base en los resultados de las inspecciones que se realicen, así como informar sobre la suspensión de actividades, en caso de haber sido impuesta como medida de seguridad;*

*XX. Suscribir convenios y contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables y previa autorización de la Dirección General de Administración;*

*XXI. Acordar, cuando sea procedente, la admisión de los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos que emita, así como otorgar o denegar la suspensión del acto recurrido, proveyendo sobre la admisibilidad de los medios probatorios ofrecidos conforme a la ley aplicable; tener por presentadas las solicitudes de revocación, modificación o conmutación de multas, realizando para el caso del penúltimo párrafo del artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la verificación y determinación del cumplimiento de medidas cautelares, correctivas, preventivas, de urgente aplicación y las que subsanen las deficiencias o irregularidades observadas que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, turnándolos, a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, para la formulación de la resolución que corresponde emitir al superior jerárquico, así como verificar el cumplimiento de las actividades derivadas de las conmutaciones otorgadas;*

*XXII. Solicitar a otras dependencias federales, estatales o municipales que, conforme a las disposiciones jurídicas que apliquen en el ámbito de su competencia, inicien los procedimientos administrativos para la revocación, modificación, suspensión o cancelación de las que hayan otorgado para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que hubieren dado lugar a la infracción de la legislación ambiental, sancionada por la Procuraduría, cuando la gravedad de la infracción lo amerite; así como promover ante las autoridades federales, estatales o municipales competentes la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en otros ordenamientos jurídicos cuando exista riesgo inminente de desequilibrio*

ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones;

XXIII. Solicitar, en su caso, la realización de estudios para determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de obras y actividades que requieran someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental y no cuenten con la autorización correspondiente, a efecto de determinar las medidas de mitigación, restauración y compensación que deban realizarse;

XXIV. Suscribir, previo dictamen y validación de la Subprocuraduría Jurídica, los convenios para la realización de acciones de restauración o compensación de daños, y verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en ellos;

XXV. Verificar la legal procedencia para el traslado de mamíferos y quelonios marinos y de las especies en riesgo y de la documentación que ampara su traslado dentro de su circunscripción territorial, dando aviso a las Direcciones Generales de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros, en las materias de su respectiva competencia, según corresponda;

XXVI. Realizar acciones de inspección, vigilancia y verificación en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, respecto del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de importación, exportación y reexportación de recursos forestales y su control fitosanitario; especímenes, partes y derivados de vida silvestre; organismos genéticamente modificados; importación, exportación y retorno de materiales, sustancias y residuos peligrosos y verificar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias de aquellas mercancías sujetas a regulación por parte de la Secretaría, en términos de la legislación nacional e instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte y expedir la documentación que acredite dicho cumplimiento;

XXVII. Administrar la operación de los laboratorios fijos y móviles, así como el equipo de análisis y de campo de la Procuraduría;

XXVIII. Substanciar, dentro del ámbito de su competencia, los procedimientos administrativos derivados de infracciones relacionadas con el cumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;

XXIX. Recibir, investigar y atender, en forma coordinada con las autoridades competentes, los casos relacionados con las posibles infracciones derivadas de los informes de los observadores a que se refiere el Anexo II del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, así como substanciar el procedimiento de inspección y vigilancia correspondiente;

XXX. Expedir las credenciales o constancias de identificación de los inspectores y verificadores federales adscritos a la Delegación, y designarlos, habilitarlos o autorizarlos para la práctica de manera conjunta o separada, de los actos que les sean ordenados o para los que sean comisionados, relacionados con el ejercicio de sus facultades; así como expedir las credenciales de los subdelegados y demás personal adscrito a la delegación;

XXXI. Llevar a cabo la recepción, registro, custodia, conservación y supervisión de los bienes asegurados que se encuentren en las instalaciones de la Delegación, y de los bienes decomisados; así como registrar y dar seguimiento a los bienes asegurados que tengan un depositario distinto, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos emitidos para tal efecto, informando de lo actuado a la Dirección General de Administración;

XXXII. Atender, en el ámbito de su competencia, las contingencias ambientales o emergencias ecológicas y, en su caso, ordenar las acciones necesarias para contener, mitigar o evitar los efectos causados por las mismas, en coordinación y con el apoyo de la dirección general competente de la Procuraduría;

XXXIII. Supervisar, verificar y, en su caso, certificar el uso de los excluidores de tortugas marinas que deben ser instalados en las redes de arrastre utilizadas en las operaciones de pesca comercial y didáctica de camarón, en aguas de jurisdicción federal, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

XXXIV. Representar legalmente a la Procuraduría en el ámbito de su circunscripción territorial en los procedimientos contenciosos, administrativos o judiciales en que sean parte o se requiera su intervención, ejercitando las acciones necesarias para la substanciación de los mismos, incluida la interposición del recurso de revisión fiscal, así como realizar las actuaciones necesarias para la tramitación de los juicios en línea;

XXXV. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo le sean requeridos como autoridad responsable; intervenir cuando la delegación tenga el carácter de tercero perjudicado; interponer los recursos de revisión, queja y reclamación en dicho juicio; formular alegatos; ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, formular incidentes y realizar cualquier promoción en el juicio de amparo que resulte necesaria para la defensa de los intereses de la Procuraduría, en su respectiva circunscripción territorial;

XXXVI. Designar a los abogados de la delegación que serán autorizados o acreditados como delegados por la autoridad demandada y las autoridades responsables de la Procuraduría en su respectiva circunscripción, y dirigirlos en los juicios contenciosos administrativos, los juicios de amparo y demás juicios o

*procedimientos conforme a la ley, en los asuntos de su competencia y, en su caso, por conducto de su titular, actuar en los mismos términos;*

*XXXVII. Determinar el grado de daño ambiental generado por la realización por obras o actividades, que puedan afectar o afecten al medio ambiente y a los recursos naturales competencia de la Secretaría, establecidos en la normatividad aplicable;*

*XXXVIII. Suscribir, en su caso, los convenios que se requieran para que personal de las dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios, auxilien en la realización de actos de inspección, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XXXIX. Programar, ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas en la materia, respecto de las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados en el ámbito de competencia de la Procuraduría;*

*XL. Imponer sanciones administrativas a las personas que infrinjan los preceptos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que de ella deriven;*

*XLI. Ordenar en el ámbito de su competencia, una o más medidas de seguridad de las establecidas en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y sus reglamentos;*

*XLII. Solicitar a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el inicio de los procedimientos de revocación, nulidad, modificación, caducidad y declaratoria de rescate de los bienes sujetos al dominio público de la Federación por incumplimiento a la legislación que regula su uso y aprovechamiento;*

*XLIII. Atender directamente y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la realización de dictámenes técnicos y periciales que le requieran en el ámbito de su competencia, las unidades administrativas de la Procuraduría, órganos jurisdiccionales y el ministerio público federal, de conformidad con la legislación aplicable;*

*XLIV. Solicitar informes u opiniones a otros órganos administrativos, así como la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, sobre cuestiones que deban ser consideradas o valoradas en la tramitación de los asuntos de su competencia;*

*XLV. Participar en el Sistema Nacional de Protección Civil;*

*XLVI. Proponer a la Dirección General de Operación de Auditorías, los casos en que procede dejar sin efectos el certificado otorgado a una empresa;*

*XLVII. Programar, ordenar y realizar visitas para verificar el cumplimiento de las empresas de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de auditoría ambiental;*

*XLVIII. Remitir a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, la información relativa a los procedimientos administrativos substanciados en materia de vida silvestre cuya resolución haya causado estado, y*

*XLIX. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables, así como las encomendadas expresamente por el Procurador para el cumplimiento de sus fines. Las subdelegaciones jurídicas de las delegaciones de la Procuraduría, ejercerán en su respectiva circunscripción territorial, las atribuciones mencionadas en las fracciones III y IV del artículo 63 del presente Reglamento, dicha unidad será la encargada de representar legalmente al Delegado, y a los servidores públicos de la misma en todos los trámites dentro de los juicios de amparo en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo acreditar delegados conforme a dicho precepto, así como en los juicios a que se refiere la fracción XXXIV de este artículo.*

Ahora bien respecto a las atribuciones otorgadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismas que se encuentran debidamente expresadas por el Reglamento Interior de la SEMARNAT se enlistan una serie de facultades destinadas a la protección ambiental, pese a ello los resultados en materia de protección ambiental no son muy buenos dado que dicha institución tiene muchas limitantes partiendo que es una institución de carácter federal donde su jurisdicción es a nivel nacional, su personal es muy limitado y no tiene la capacitación necesaria que atienda la totalidad de problemáticas ambientales de su competencia, asimismo para que realice en forma expedita y eficaz sus funciones, su presupuesto es insuficiente para ejercer todas las funciones y contar con el equipo de trabajo necesario para realizar en forma profesional y con calidad sus funciones, no cuenta con autonomía propia, es una institución meramente administrativa, no realiza funciones de investigación., en este sentido contamos con una procuraduría que no representa el actuar ni sentir de lo que es una procuraduría, en razón de que solo se limita a ejercer acciones administrativas,

por ello la procuración de justicia en materia administrativa es muy deficiente y fácil de vulnerar ante otras instancias jurisdiccionales, ya que en principio el trabajo que desarrolla el personal de dicha dependencia no lo hace conforme a derecho.

### **3.6 Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación al Impacto Ambiental y su Artículo 5°.**

Ordenamiento jurídico ambiental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000, bajo el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, mismo que tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de evaluación del impacto ambiental a nivel federal, sentando las particularidades que deben regir en dicha materia, resaltando la importancia que tiene el artículo 5°, en especial en sus incisos O) y S), en concordancia con la Procuraduría por servir de sustento jurídico dentro del procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, razón por la cual me permito citar dicho articulado:

*Artículo 5o.- Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:*

*(...)*

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

*I. Cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, acuícolas, de desarrollo inmobiliario, de infraestructura urbana, de vías generales de comunicación o para el establecimiento de instalaciones comerciales, industriales o de servicios en predios con vegetación forestal, con excepción de la construcción de vivienda unifamiliar y del establecimiento de instalaciones comerciales o de servicios en predios menores a 1000 metros cuadrados, cuando su construcción no implique el derribo de arbolado en una superficie mayor a 500 metros cuadrados, o la eliminación o fragmentación del hábitat de ejemplares de flora o fauna sujetos a un régimen de protección*

*especial de conformidad con las normas oficiales mexicanas y otros instrumentos jurídicos aplicables;*

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

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

*(...)*

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

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

- a) Las actividades de autoconsumo y uso doméstico, así como las obras que no requieran autorización en materia de impacto ambiental en los términos del presente artículo, siempre que se lleven a cabo por las comunidades asentadas en el área y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, el decreto y el programa de manejo respectivos;*
- b) Las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las áreas naturales protegidas, de conformidad con la normatividad correspondiente;*
- c) Las obras de infraestructura urbana y desarrollo habitacional en las zonas urbanizadas que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas, siempre que no rebasen los límites urbanos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano respectivos y no se encuentren prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables, y*
- d) Construcciones para casa habitación en terrenos agrícolas, ganaderos o dentro de los límites de los centros de población existentes, cuando se ubiquen en comunidades rurales.*

Ahora bien de la información vertida con antelación se puede afirmar que el artículo 5° del citado ordenamiento constituye el principal fundamento jurídico en la materia de impacto ambiental para quienes pretenden realizar obras o actividades que requieren de una autorización en materia de impacto ambiental, ya que en dicho precepto se alude con cierta particularidad cuales son los casos en los cuales es necesario contar



dicha autorización, esto a su vez resulta contradictorio puesto que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 28 ya se está refiriendo a que un cierto caso se encuentra en el supuesto de requerir una autorización y por tanto debe someterse al procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental, en este tenor la Procuraduría emite y fundamenta sus órdenes de inspección en la materia de forma errada, toda vez que no se puede invocar estos dos conceptos en la forma que lo hace, de forma genérica refiriéndose a verificar el cumplimiento de los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del RLGEEPAMI, puesto que el contenido de los mismos no permite que pueda proceder, en primer lugar si se tiene identificado que se encuentra dentro de algún supuesto establecido en el artículo 5° que requiera autorización entonces si se podría invocar el artículo 28° de otra forma no podrá ser, asimismo resulta incongruente que un reglamento sienta las bases en materia de impacto ambiental y la ley que contempla una pequeñísima parte referente a la materia, dado que no es específica sirva como sustento adicional.

Adicionalmente a lo ya mencionado es importante aludir a los incisos señalados en el controvertido artículo porque de estos, aparece una figura que es “la excepción”, es decir casos en los cuales no es requerido por la ley contar con una autorización en materia de impacto ambiental, mismos que se leen claramente tanto en el inciso O) fracciones I, II y III e inciso S) subincisos a, b y c., en este entendido la autoridad ambiental que ejecuta el procedimiento materia de impacto debería ser más precisa al momento de fundamentar sus órdenes de inspección, en virtud de que de un inciso surgen varios supuestos y en consecuencia no se está dando certeza jurídica al inspeccionado, ni se está garantizando la reparación de un daño posible al ambiente, es así que no todas las obras y actividades requieren someterse a un procedimiento en materia de evaluación del impacto ambiental y en consecuencia no todas las obras requieren ser sometidas a un procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, por ello es importante que la autoridad ambiental en este caso la Procuraduría encuadre bien la supuesta infracción, contravención u omisión a la ley ambiental para evitar que sean procedimientos instaurados sin mostrar resultado alguno.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ANÁLISIS JURÍDICO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL, REALIZADO POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO**

#### **4.1 El Procedimiento Administrativo en Materia de Impacto Ambiental**

En principio para poder comprender el presente capítulo es necesario conceptualizar al procedimiento administrativo, por ello algunos autores lo definen de la siguiente forma:

Es aquel constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que sirven para la realización de un fin. Por regla general tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en relación con los particulares y la colectividad, (Sánchez, 2009: 271, citado por Ramírez, 2012:239).

Dentro del procedimiento administrativo existe una secuencia de pasos o actos que deben provocarse, a oficio o a instancia de parte, a fin de llegar a la realización de un acto administrativo definitivo (Ramírez, 2012:240).

Para Rafael Martínez Moreno (2011:654), el procedimiento administrativo es una serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

Asimismo López Nieto (citado por Martínez, 2011:654) lo define como el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos.

Atendiendo a lo señalado por los autores se puede decir que ciertamente el procedimiento administrativo, lo constituye una serie de etapas o fases administrativas, es decir un conjunto de trámites, pasos o formalidades, que las leyes en la materia

exigen, los cuales se encuentran debidamente ordenados, mismos que surgen a instancia o petición de parte, con el fin de crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones y así dar surgimiento al acto administrativo, asimismo es menester señalar que dichas etapas son llevadas a cabo por autoridades administrativas cuya competencia está debidamente establecida en la ley, el procedimiento administrativo permite regular u administrar ciertas materias que dada su demanda requieren ser reguladas.

#### **4.1.1 Acto Jurídico en Materia Ambiental**

Son aquellos autos de autoridad que afectan, lesionan o restringen derechos ambientales, individuales, sociales, colectivos o difusos, mismos que se clasifican en tres grandes grupos:

- Actos administrativos relativos a la protección del ambiente, aquellos que dada su intencionalidad de proteger el ambiente, afectan derechos sociales, difusos, individuales o colectivos; ejemplo las NOMS en materia ambiental.
- Actos administrativos que implican limitaciones en los derechos en virtud del deterioro de los recursos naturales, ejemplos establecimientos de vedad, reservas de agua.
- Actos administrativos para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales o del hábitat, ejemplos; permisos, concesiones, licencias. (Ramírez, 2012:240).

Acorde a lo anterior se desprende que los actos de autoridad en materia ambiental, son actos que surgen de la autoridad ambiental y que tienen como fin afectar, lesionar o restringir derechos ambientales, y como bien lo menciona el autor estos actos administrativos pueden responder a diversas situaciones, a la protección del ambiente, a las limitaciones de derechos por causar un deterioro a los recursos naturales o por usos y aprovechamiento de recursos naturales, situaciones que son competencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dependencia administrativa de carácter federal.

Sin embargo para que estos actos de autoridad puedan ser ejecutados deben estar expresamente fundados y motivados por algún mandato u orden que establezca la

competencia, facultad y a su vez funde el actuar sobre el cual versa el acto de autoridad, para así cumplir con los mandatos de ley y no violar derechos u garantías del gobernado, así como dar certeza de que el acto de autoridad cumple y apega conforme a derecho.

#### **4.1.2 Procedimiento de Inspección y Vigilancia Ambiental**

La inspección ambiental es el conjunto de actos de derecho público que llevan a cabo las autoridades administrativas en tal materia, en el domicilio, local, establecimiento, bodegas, fabricas, negocios, medios de transporte, instalaciones, bienes, insumos, o sustancia de propiedad o posesión de las personas públicas o privadas, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o desacatando las normas sobre equilibrio ecológico y protección al ambiente, para que se puedan dictar medidas de seguridad, correctivas o imponer sanciones por infracciones a los preceptos jurídicos respectivos. (Sánchez, 2009:281, referido por Ramírez, 2012:242).

En consecuencia del concepto aludido por el autor encontramos que la inspección ambiental se constituye por el acto de autoridad administrativa competente que ejecuta frente a una persona física o jurídico colectiva dependiendo del caso y que está debidamente ubicado con el fin de investigar, verificar o comprobar que dicho sujeto a inspección cumpla con los requisitos y normativa ambiental a la cual se encuentra sujeta y en caso contrario se dicten las medidas de seguridad o correctivas acordes o se impongan sanciones administrativas por incumplimiento a la normatividad ambiental aplicable.

La inspección y vigilancia se encuentra normado por el Título Sexto, tiene su fundamento en los artículos 161 al 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que a la letra dicen:

*ARTÍCULO 161.- La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven. En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta Ley.*

*ARTÍCULO 162.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.*

*Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.*

*ARTÍCULO 163. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos. En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.*

*En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.*

*ARTÍCULO 164.- En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.*

*A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado. Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la*

*misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.*

*ARTÍCULO 165.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.*

*ARTÍCULO 166.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.*

Las autoridades competentes en materia ambiental, podrán realizar por conducto de personal debidamente autorizado visitas de inspección. (Ramírez, 2012:242)

El artículo 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, establece los requisitos de existencia y validez que debe contener todo acto de autoridad administrativa. Consecuentemente la orden de inspección que emita la autoridad competente deberá cumplir con todos los que le resulten aplicables, en caso contrario puede resultar de nulidad o anulabilidad, según sea el caso.

Respeto a lo aludido es preciso establecer que la inspección y vigilancia ambiental en el ámbito federal, representa el primer acto de molestia emanado de la autoridad competente con el fin de atender una posible afectación a los recursos naturales o a la normativa ambiental, es una tarea atribuida a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de la realización de actos administrativos que conllevan una serie de formalidades que deben de cubrirse a fin de que dichos actos cuenten con la legalidad para ejecutarlos y brinden certeza jurídica al inspeccionado, por ello debe sujetarse a lo que la ley en la materia y la ley federal del procedimiento administrativo le establecen en relación a esta atribución.

Para que el acto de inspección y vigilancia pueda ejecutarse se deben cumplir con ciertas formalidades de ley, ya que en caso contrario se estarían transgrediendo garantías y actuando de forma arbitraria.

El procedimiento de inspección y vigilancia es la primer etapa de la cual da origen a que surjan nuevos actos, en consecuencia esta se debe ejecutar con el más mínimo cuidado y considerando cada uno de los aspectos a determinar, pues al ser el cimiento que de pauta a la instauración de un procedimiento administrativo u en su caso la emisión de una sanción, la autoridad ambiental debe poner mucha atención en cómo conduce su actuar, ya que de acuerdo a las vivencias dentro de la procuraduría la mayoría de procedimientos administrativos que son sometidos a litigio, atiende a que la autoridad no cumple ni se sujeta a las formalidades que deben cubrirse dentro del procedimiento administrativo, ello en razón de que desde la orden de inspección, que representa el mandato que tiene la autoridad para inspeccionar un cierto lugar, establecimiento u obra, se vislumbra una indebidamente fundamentación y motivación, asimismo existen errores en la identificación tanto del personal actuante como del inspeccionado, el personal actuante por parte de la autoridad actúa en forma arbitraria inspeccionando más allá del alcance de la orden que presenta al momento de la visita, de igual forma califica lo que observa, cuando su tarea solo se debe limitar a describir lo observado, quien califica es el jurídico, no el área de inspección.

#### **4.1.3 Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental**

##### **4.1.3.1 Antecedentes**

El primer precedente histórico para la reglamentación de acciones perturbadoras del medio ambiente es la National Environment Policy Act (NEPA) de los Estados Unidos de América, promulgada en 1969 y cuyas conclusiones sobre su aplicación sirvieron para incorporarse a los proyectos de legislación de otros países y a la reconsideración de algunas cláusulas de los propios Estados Unidos de Norteamérica. (Granero: 45)

Para Rosalinda Amezcua Hernández (citada por Carmona,2014:35), La Evaluación del Impacto Ambiental surge en los Estados Unidos de América en la década de los 70s, en el año de 1982 y ha sido adoptada por casi todos los sistemas jurídicos, como un instrumento fundamental para la prevención de las afectaciones al medio ambiente, su

estructura permite realizar un análisis preventivo e integral de los impactos ambientales que una determinada actividad humana podría generar sobre la capacidad de carga o regeneración de los ecosistemas ha ocasionado que se sobreestimen sus beneficios y sus limitaciones sean olvidadas.

La evaluación de impacto ambiental apareció en el sistema jurídico mexicano con la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 que la regulaba en su artículo 7°, el fundamento constitucional que sirvió para su promulgación fue el artículo 73° fracción XVI base 4a<sup>2</sup> que le otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir leyes en materia de salubridad general y revisar las medidas que en la materia de prevención y control de la contaminación haya adoptado el consejo de salubridad general y revisar las medidas que en materia de prevención y control de la contaminación haya adoptado el Consejo de Salubridad General, así como base en la atribución sobre salubridad general y contaminación, es que se promulga una ley ambiental que se distanciaba y excedía por mucho las materias que el dieron fundamento.

La regulación del impacto ambiental en esta Ley establecía lo siguiente:

- El objeto se acotaba únicamente a obras públicas o de particulares, es decir construcciones de obra civil.
- El contenido de la MIA eran las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante la ejecución o funcionamiento de la obra.
- Los daños ambientales que se prevenían para que una obra presentara una MIA eran que esta pudiera producir contaminación o deterioro ambiental, que excediera los límites previsibles marcados en reglamentos y normas.
- La Secretaria de Salubridad y Asistencia podría aprobar, modificar o rechazar la realización de la obra.
- El procedimiento de evaluación era transversal. La Secretaria de Salubridad y Asistencia era la autoridad competente para aplicar esta Ley; sin embargo en

---

<sup>2</sup> Esta atribución fue incorporada a la Constitución mediante Decreto por el que se adiciona la base 4° de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1971.



su artículo 5° establecía que otras Secretarías , de acuerdo con sus competencias y en materias específicas, intervendrían en la aplicación de la misma, en este caso en el proceso de revisión de la MIA.

El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional al artículo 73 que otorgo la facultad al Congreso de la Unión para legislar y establecer la concurrencia entre la federación, estados y municipios en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, las bases que estableció esta reforma para la regulación ambiental fueron:

- Concurrencia.- los tres órdenes de gobierno son competentes en la materia y será una ley secundaria reglamentaria de la Constitución donde se distribuirán las competencias.
- Integralidad.- al momento de legislar, ejecutar las leyes o juzgar sobre esta materia, se debe tomar en consideración al ambiente como un “todo”, los elementos que lo componen (recursos naturales bióticos y abióticos), así como las relaciones entre ellos deben considerarse globalmente.
- Federalismo.- busca fortalecer la toma de decisiones sustantivas en el orden local, lo cual se logra a través de la distribución de competencias y la celebración de los acuerdos de colaboración.

Con base en esta facultad se promulga, el 28 de enero de 1988, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual establece una regulación más concisa de la Evaluación de Impacto Ambiental, respecto de lo previsto en la Ley Federal de Protección Ambiental, entre las reformas que sufrió la Evaluación de Impacto Ambiental con esta ley se encuentran las siguientes:

- Se incluyen actividades públicas o privadas como posible objeto de evaluación y no solo obras.
- Indica que la Manifestación de Impacto Ambiental brindara información sobre el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, y la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

- Para obras o actividades de aprovechamiento de los recursos naturales, incorporando la visión de integralidad, solicita que se describan los posibles efectos de las mismas en el ecosistema y no solo en el recurso sujeto al aprovechamiento.
- Establece que las obras o actividades que deben presentar Manifestación de Impacto Ambiental son aquellas que pueden causar desequilibrio ecológico y no solo producir contaminación o deterioro ambiental, como lo indicaba la Ley Federal de Protección al Ambiente.
- La Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, como autoridad competente para evaluar la Manifestación de Impacto Ambiental podría dictar resolución en los siguientes sentidos:
  - ♣ Autorizando en los términos solicitados
  - ♣ Negando o
  - ♣ Autorizando de manera condicionada a la modificación del proyecto, para evitar o atenuar los impactos ambientales adversos, en la operación normal o en caso de accidente.
- En cumplimiento del principio de concurrencia, señala que son componentes para realizar la Evaluación del Impacto Ambiental; el gobierno federal, los estados y los municipios indicando cuales son las materias reservadas para la federación.
- Se crea un registro de prestadores de servicios autorizados para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental.
- Es la primera vez que dentro de la legislación mexicana se establece que un expediente puede ser consultado por el público en general sin ningún requisito.

En 1996, la Evaluación de Impacto Ambiental sufrió reformas de fondo, primero de la adecuación necesaria de la legislación ambiental al acuerdo paralelo en materia ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y segundo por el aprendizaje que significaron seis años de aplicación del instrumento, los cambios relevantes fueron:

- Se reformaron las materias de competencia de la federación, entre las reformas más importantes esta la eliminación de la obra pública federal y la inclusión de la atribución residual, que deja la puerta abierta a la federación para solicitar impacto ambiental federal de cualquier actividad que pueda producir desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública ocasionados por problemas ambientales o daños a los ecosistemas o rebasar límites y condiciones de la normatividad.
- Establecer que en el reglamento se indicaran cuáles son las obras o actividades que no deberán sujetarse a la Evaluación de Impacto Ambiental, por cumplir con ciertas condiciones, *exclusión reglamentaria*.<sup>3</sup>
- Establecer que para cualquier obra o actividad, y no solo para el aprovechamiento de recursos naturales, se requiere que la Manifestación de Impacto Ambiental contenga una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados.
- Se incluye la figura del informe preventivo y la posibilidad de que se realicen evaluaciones ambientales estratégicas.
- Ampliar la participación del público en general dentro del procedimiento de evaluación, estableciendo un procedimiento e incorporando las figuras de consulta pública y de reunión pública de información.
- Se elimina el registro de prestadores de servicios en materia de impacto ambiental.
- Define los supuestos específicos para negar una autorización en esta materia, a saber:
  - Se contravenga lo establecido en la Ley, sus reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables.

---

<sup>3</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996. Artículo 28° 2° párrafo. LGEEPA, por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

- 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
- Exista falsedad en la información proporcionada respecto de los impactos ambientales

Esta es la regulación vigente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la cual solo ha sufrido dos modificaciones en las materias que son competencia de la Federación (Carmona, 2014:35-39)

Respecto a lo señalado líneas que anteceden se puede mencionar que los antecedentes en materia de impacto ambiental son relativamente nuevos y lo que se ha legislado en dicha materia ha sido un gran avance, puesto que ahora existe un evaluación de un posible o posibles impactos ambientales que pudiesen derivarse de realizar un proyecto, obra, construcción o actividad que modifique un entorno natural y altere los elementos que dentro de este emergen, sin embargo el procedimiento de evaluación que desarrolla la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito local, es decir en la Delegación Estado de México, deja mucho que desear empezando por el personal que integra el área de impacto ambiental el cual es escaso y que dada la demanda que tienen evalúan documentalmente, muy rara vez acuden a campo a verificar y constatar que la información presentada en los informes requeridos son acordes con la realidad, de igual forma el personal no se encuentra actualizado y la valoración que hace de los informes requeridos únicamente son de gabinete, no existe una valoración profunda y detallada en razón de que no se cuenta con todo el personal apto y adecuado para poder emitir una valoración completa.

En este tenor encontramos que desde la aparición de la materia de impacto ambiental dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hasta la fecha no se han analizado y valorado los aportes o deficiencias que se han tenido, ya que la materia de impacto ambiental es de suma trascendencia para el cuidado de los recursos naturales, en razón de que dentro de esta materia se convergen todos los elementos naturales que pudiesen ser regulados, he ahí la importancia de contar con

un ordenamiento específico en materia de impacto ambiental que contemple y supla las deficiencias que no están previstas en el apartado de impacto ambiental que contempla la LEGEEPA.

La materia de impacto ambiental debe ser vista como una oportunidad que tiene la autoridad para atender a todos los elementos naturales y regularlos en forma adecuada, ya que al contemplar únicamente esta materia en la Ley marco en materia ambiental, propicia ser muy escueta y no se tomen en consideración aspectos jurídicos que sirven a la misma autoridad a efecto de efficientar y fundar mejor su actuar, pues a diferencia de otras materias como la forestal, vida silvestre e industria que cuentan con una ley y un reglamento específicos en su materia y que aun así se coadyuvan con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por el contrario en materia de impacto el único ordenamiento que refiere a dicha materia es la LEGEEPA, en este sentido existen aspectos que no están contemplados ni regulados, pues en la práctica se aprecia que no existe un catálogo de conductas o acciones que sean determinados como presuntas infracciones a la normativa en materia de impacto ambiental, la fundamentación que utiliza la Profepa para actuar en dicha materia es insuficiente pues solo se remite a un artículo, el cual no es preciso ni claro en su contenido, ya que al momento de imponer sanciones la autoridad toma en consideración criterios generales en materia ambiental pero no en materia de impacto ambiental, pues al carecer de un ordenamiento en el cual se particularice aspectos se remite a lo general, provocando incertidumbre jurídica pues no todas las materias son iguales y en consecuencia no deben ser evaluadas por la autoridad en un mismo sentido.

#### **4.1.3.2 Conceptos de Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental**

Es un procedimiento técnico-administrativo para identificar, prevenir e interpretar los impactos ambientales que producirá un proyecto en su entorno en caso de ser ejecutado, con el fin de que la administración competente pueda aceptarlo, rechazarlo o modificarlo, es una herramienta creada con el fin de generar información de carácter ambiental para así evaluar en los proyectos de desarrollo y elementos de costo-beneficio del mismo (Ramírez, 2012:247).

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. (Artículo 28 LGEEPA).

Es un procedimiento cuya finalidad es cuantificar el o los impactos negativos que una obra o actividad puede producir en el ambiente y en los elementos que lo componen y establecer las acciones o condiciones necesarias para evitarlos, minimizarlos o compensarlos. (Carmona, 2014:35)

Es el procedimiento bajo el que se desarrollan una serie de consultas, estudios técnicos, tramitaciones, informaciones públicas y resoluciones que determinara, finalmente, si un determinado proyecto, plan o programa es susceptible de ejecutarse y bajo qué condiciones (Granero: 57)

La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la autoridad ambiental competente establece las condiciones a que se sujetara la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables, a fin de proteger el ambiente, preservar y restaurar los ecosistemas y evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente, dicho de otra forma es una metodología y un procedimiento mediante el cual la SEMARNAT analiza las obras y actividades de competencia federal, para prevenir los efectos adversos a los medios natural y humano (Quintana, 2013:114)

Para Javier Graneros (et. al.:39) la evaluación del impacto ambiental es un proceso administrativo que se define como; el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que determinaran, finalmente si un determinado proyecto o plan son susceptibles de ejecutarse y bajo qué condiciones, este procedimiento incluye el documento inicial o ambiental del proyecto, la determinación del alcance del estudio por parte del órgano ambiental, el estudio de impacto ambiental, el

sometimiento a consultas, la respuesta a las alegaciones por parte del promotor y la declaración del impacto ambiental.

La Evaluación de Impacto Ambiental busca identificar y predecir los impactos ambientales que los proyectos provocarían, en caso de ser realizados en un ecosistema determinado, es un instrumento preventivo, precisamente porque se verifica antes de que los proyectos empiecen a construirse y a operar, es prospectivo, porque se prevén y evalúan las posibles afectaciones que los proyectos tendrían sobre el ambiente, obligando a que los impactos ambientales negativos identificados sean evitados o en caso de que no se puedan evitar, que estos sean lo menos posibles y que los que se generen sean compensados, ya sea a partir de la modificación de proyecto o del diseño de ciertas medidas de prevención, mitigación o compensación, es decir busca proteger el ambiente antes de que este sea dañado. Para identificar y determinar estos impactos ambientales, la Evaluación de Impacto Ambiental se basa en la Manifestación de Impacto Ambiental que es el documento mediante el cual se da a conocer con base en estudios el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo (Carmona 2014:48)

Respecto a lo citado con antelación, es menester concebir al procedimiento de evaluación de impacto ambiental como un trámite preventivo que tiene como fin dar a conocer posibles daños al ambiente, así como establecer las medidas que se adoptarían a efecto de contrarrestarlos, es un procedimiento que compete a la autoridad ambiental en este caso a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a efecto de predecir, determinar, analizar y en su caso autorizar si un proyecto, actividad u obra es posible desarrollarla en un lugar determinado, evaluando los posibles daños o repercusiones que pudiera sufrir el medio ambiente y sus componentes, por ello la autoridad decide si autoriza o no dicho proyecto, en el caso de autorizarlo pone a consideración ciertas condicionantes, sin embargo pese a ello existen proyectos (presentados por gobierno) que no están debidamente justificados pues no se contemplan aspectos importantes a considerar para atender posibles daños ambientales, sin embargo como devienen de gobierno y quien tiene la facultad

de autorizarlos es el mismo gobierno, sin tantas trabas son autorizados aunque no estén cumpliendo con el ambiente, en este tipo de cuestiones regularmente lo que se persigue son intereses políticos y económicos no se toma en consideración al ambiente.

En este mismo sentido encontramos que existen proyectos que no reúnen los criterios técnico-ambientales que permitan lograr un lazo amigable con el ambiente, pues por el contrario están ocasionando un daño de imposible reparación y las autoridades como tienen la orden de ejecutarlo y autorizarlo no toman en consideración las pérdidas ambientales, de igual forma para este tipo de evaluaciones encontramos que en muchas ocasiones los proyectos y estudios que presentan los particulares o gobierno dependiendo de quién esté interesado en llevar a cabo un proyecto, obra o actividad, los hacen técnicos y especialistas presentando información que les favorezca al momento de que la autoridad autorice dichos proyectos, pues dado el poco personal para atender estos asuntos, no verifican si efectivamente la información presentada dentro de los estudios o proyectos es verídica y acorde a las condiciones estipuladas, otorgando así autorizaciones que no evalúan ni determinan los riesgos ambientales, asimismo es preciso resaltar que este procedimiento tal y como lo establece la ley debe ser preventivo a realizar dicho proyecto, pues en la actualidad la mayoría de proyectos pretenden ser sometidos por la autoridad a evaluación una vez que y se ejecutaron cayendo en una arbitrariedad o regulada por la ley.

#### **4.1.4 Impacto Ambiental**

Según establece la Real Academia Española, el impacto ambiental es el conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades.

Se dice que existe un impacto ambiental cuando una acción o actividad produce una alteración, favorable o desfavorable, en el medio o en alguno de sus componentes, esta acción puede ser un proyecto de ingeniería, un programa, un plan, una ley o una disposición administrativa con implicaciones ambientales.



El impacto ambiental se puede resumir como la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado, tal y como se manifestaría como consecuencia de la realización de un proyecto y la situación del medio ambiente futuro tal como habría evolucionado normalmente sin tal actuación, es decir la alteración neta, positiva o negativa del medio ambiente. (Granero: 38)

Es toda alteración en los ecosistemas originada por actividades humanas (Baqueiro, 2013:98)

Es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza, (artículo 3 fracción XX LGEEPA).

En concordancia con lo aludido anteriormente se puede decir que el impacto ambiental es la consecuencia de una modificación o alteración aun ecosistema, afectando los elementos que lo componen, algunas veces perturbando y dañando a dichos elementos naturales y en otras colocándolos en condiciones diferentes, todo proyecto, obra o actividad conlleva un impacto sea significativo o no y esto es a consecuencia de la mano del hombre por supuestamente promover un desarrollo económico.

#### **4.1.4.1 Tipos de Impacto Ambiental**

De conformidad con la definición de impacto ambiental se desprende la existencia de diversos tipos de impacto ambiental. (Carmona, 2014:47)

Positivo o negativo	En términos del efecto resultante en el ambiente
Directo o indirecto	Si es causado por alguna acción de la obra o actividad o si es resultado de un efecto producido por esa acción
Acumulativo	Es el efecto que resulta de la suma de impactos ocurridos en el pasado o que están ocurriendo en el presente

Sinérgico	Se produce cuando el efecto conjunto de impactos supone una incidencia mayor que la suma de los impactos individuales
Residual	El que persiste después de la aplicación de medidas de mitigación
Temporal o permanente	Si el impacto está presente por un periodo determinado de tiempo o bien si es definitivo
Reversible o irreversible	Dependiendo de la posibilidad de regresar al ambiente a las condiciones originales antes de que la obra o actividad se realizara
Continuo o periódico	Dependiendo del periodo en que se manifieste, si es perenne o cíclico.

Del anterior cuadro se puede apreciar que existe una numerosa clasificación de impactos ambientales los cuales atienden a diversas condiciones y criterios, todos tienen su particularidad, sin embargo dentro de los proyectos, obras o actividades de impacto ambiental siempre encontraremos presente algún tipo de impacto.

Asimismo del anterior apartado deducimos que nuestro sistema de justicia, en materia de evaluación de impacto ambiental, ha sufrido muy pocas reformas, modificaciones o actualizaciones, evitando dar resultados en materia de protección y preservación del ambiente y vislumbran grandes lagunas jurídicas que no permiten una correcta y adecuada procuración de justicia ambiental en esta materia, siendo aún más notorios los problemas ambientales que cada vez van en aumento y dado que no existe una correcta legislación en dicha materia se sigue infringiendo con mayor tenacidad y voracidad; por ello es necesario una pronta actualización y modernización a estos instrumentos; asimismo el procedimiento de evaluación del impacto ambiental requiere de modificaciones de fondo, sobre todo para que obligue a las autoridades encargadas de llevar a cabo este procedimiento a informar y solicitar la participación social de

quienes puedan ser afectados para poder responder a la sociedad sobre la autorización o no de un proyecto, obra o actividad, asimismo es importante que las autoridades dentro del ámbito de su competencia entiendan y comprendan bien el procedimiento de evaluación del impacto ambiental y que como la misma ley y los diversos doctrinarios los señalan es un instrumento preventivo que debe ser tramitado cuando se encuentre dentro de los supuestos jurídicos que así lo requieren y que debe ser tramitado previamente a la realización de obras u actividades.

#### **4.2 El Procedimiento Administrativo que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.**

El procedimiento administrativo, conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sigue la siguiente forma:

Fase de Inspección:

- a) Visita, previa orden, que debe ser instrumentada por personal autorizado.
- b) Inspección (asentamiento de los hechos o situaciones observadas)
- c) Derecho del visitado a formular observaciones sobre la visita y ofrecer pruebas
- d) Instrumentación de la visita en acta circunstanciada

Fase de proposición administrativa:

- a) Autoridad ordenadora indica, la adopción de medidas correctivas o de urgente aplicación.
- b) El particular es informado de que exponga lo que a su derecho convenga y aporte pruebas, debiéndose substanciar tal aspecto.
- c) Presentar alegatos
- d) En su caso se ordenan medidas de seguridad que pueden consistir en: sanción temporal, clausura parcial y/o aseguramiento de bienes.

Se denomina así porque el particular propondrá a la autoridad ambiental sus elementos o argumentos sobre la visita de inspección, en su caso la autoridad fija su posición con relación a la visita y podrá determinar mecanismos a favor del ambiente.

Fase de resolución administrativa:

Debe ser sustanciada por la autoridad ordenadora de la visita de inspección, resolución que contendrá:

- a) De ser procedente medidas correctivas y plazo de cumplimiento.

Sanciones:

- Clausura
- Multa
- Decomiso
- Revocación de permiso o autorización etc.

Medios de impugnación

- Órganos administrativos y contenciosos
  - a) Nivel interno = Recurso de Revisión (de naturaleza administrativa)
  - b) Nivel externo = Juicio Contencioso Administrativo
- Órganos Jurisdiccionales

La autoridad para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental realizara actos de autoridad, que en las especie serán actos administrativos con la denominación de visitas de inspección o verificación, el órgano administrativo para la inspección y verificación del cumplimiento normativo es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la cual revisa el cumplimiento a la legislación ambiental en materia de impacto ambiental. (Dector, 2014:162-165)

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental se encuentra normado por el título sexto, medidas de control y seguridad y sanciones, artículos que van del 161 al 169.

Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento (Quintana, 2013:295)

Al tenor de lo antes citado se desprende que el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, se realiza de la misma forma que cualquier otro procedimiento administrativo, sujetándose a lo que la ley establece en cuanto al cumplimiento de ciertas formalidades y siguiendo una serie de etapas establecidas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual se desarrolla por la autoridad competente que tiene plena facultad para ejercer ciertas tareas y que de su actuar se derivan responsabilidades tanto como para la autoridad como para el inspeccionado, pues si alguno de estos incumple con su obligación se estaría contraviniendo a la normatividad, el procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental parte de una orden de inspección, continuando con la realización de una visita de inspección, la cual se encuentra sujeta al cumplimiento de la orden y a las formalidades que establecen las leyes en cuestión.

Asimismo el procedimiento administrativo se realiza con la finalidad de regular ciertos proyectos, obras o actividades que atentan contra el equilibrio ecológico, pese a ello el procedimiento es muy incierto pues no cuenta con bases sólidas que ayuden a su fortalecimiento, hoy en día los problemas por esta materia son muy constantes puesto que el municipio, estado y la federación no se coordinan adecuadamente para poder autorizar o negar algún permiso que tuviera que ver con un posible impacto ambiental, mientras un autoriza el otro nivel de gobierno niega, sin contar con un fundamento estipulado en la ley, argumentando su actuar en supuestos convenios o acuerdos internos que no son dados a conocer a la sociedad, es así que el campo de estudio del procedimiento administrativo de impacto ambiental se vuelva más amplio.

#### **4.2.1 La Orden de Inspección en Materia de Impacto Ambiental**

Para que la Procuraduría puede ejercer funciones de inspección y vigilancia es preciso contar con una orden de inspección.

La orden de inspección se constituye como un documento oficial emitido por la autoridad competente que acredita y autoriza a determinado personal practicar visita de inspección o verificación, sobre cierta materia, en este caso sobre la materia de impacto ambiental, misma que debe ser escrita, debidamente fundada y motivada, en la que se precise el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, así como el objeto de

la diligencia. El personal actuante al realizar las visitas de inspección, deberá contar con dicho documento, ya que representa el mandato que tiene la autoridad para poder practicar una visita de inspección.

El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos. En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección, es importante mencionar que los servidores públicos actuantes o visitantes en ningún momento pueden fungir como testigos, ya que se estaría en una situación de ser juez y parte en el procedimiento.

En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma. (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 161-163)

La orden de inspección, debe contar con los siguientes requisitos:

- Personas a quienes se dirige la misma (A QUIÉN SE INSPECCIONA);
- El lugar, zona o región que habrá de inspeccionarse (DÓNDE SE INSPECCIONA);
- El objeto de la diligencia (QUÉ SE INSPECCIONA).

Fundamento: artículo 162 LGEEPA.

Cuando se omiten efectuar las precisiones que se aluden, estaremos ante una orden genérica.

Al tenor de lo antes manifestado es importante resaltar que la orden de inspección constituye el primer elemento y actuar de la autoridad para poder llevar a cabo una visita de inspección, en consecuencia es necesario que dicha orden se encuentre debidamente sustentada, dirigida, fundamentada, motivada y sea congruente con lo que se solicita al momento de la visita de inspección, la orden de inspección es el elemento fundamental de la autoridad, por la cual le da facultad, atribución, materia de inspección y le establece que es lo que va a verificar de una cierta persona o establecimiento, es importante mencionar que en este aspecto la autoridad como nunca lleva a cabo una etapa de investigación, la mayoría de sus órdenes sobre todo tratándose de la materia de impacto las dirige en forma genérica, señalando al inspeccionado de la siguientes forma: “C. Propietario o Representante u Ocupante o Encargado”, de un cierto sitio, es así que sus órdenes con genéricas, pues no se precisa con exactitud el nombre concreto de la persona o personas sujetas a inspección, asimismo con relación al lugar a inspeccionar se tiene que en la materia en cuestión refiere a coordenadas geográficas de un cierto sitio aunque en ocasiones la autoridad para practicar varias visitas refiere a ese conjunto con un mismo número de coordenadas geográficas dado que no cuentan con equipo localizador gps actualizado, calibrado y moderno, que permita determinar con exactitud o con un mínimo de error un cierto lugar a inspeccionar, pues manejan un margen de error de 4 metros, situación que causa incertidumbre.

#### **4.2.1.1 Precisión en la persona (QUIÉN)**

Debe señalarse el nombre completo del visitado, debiendo evitar confundir o hacer una mala transcripción de dicho nombre. De no tenerse elementos para poder determinar con certeza el nombre del inspeccionado se deberá de señalar por lo menos la calidad que se presume de éste como podría ser su carácter de propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento objeto de verificación.

En materia de impacto ambiental es muy común que las ordenes dirigidas a las personas sujetas a inspección no estén determinadas por el nombre concreto de la persona a inspeccionar, dado que la autoridad no realiza una etapa de investigación donde recabe los datos posibles que permitan tener la certeza de quien es la persona

a la que se va a inspeccionar y dada la premura y lejanía de los lugares se realizan en forma genérica dirigiéndose a cualquier persona que pudiese atender la visita llámese propietario, ocupante, encargado o empleado, esto con la finalidad de que si no se encuentra el propietario se efectuó la visita con cualquier otra persona y la autoridad no tenga que regresar otro día a atender dicha visita.

#### **4.2.1.2 Precisión en el lugar o zona que habrá de inspeccionarse (DÓNDE)**

Deben detallarse las circunstancias que permitan identificar los lugares a inspeccionar; como podrían ser las coordenadas geográficas completas donde se ubica; o bien otro medio que permita identificar de forma indubitable el predio, sitio, lugar o zona en el que se ha de practicar la visita de inspección.

La precisión del lugar o zona a inspeccionarse es muy importante porque en materia de impacto ambiental generalmente se habla de predios, donde los inspectores determinan el lugar por medio de coordenadas geográficas, situación que causa incertidumbre pues desafortunadamente el personal no cuenta con el equipo tecnológico preciso que determine con exactitud o con un mínimo de error que las coordenadas establecidas son las correctas, pues el equipo con el cual efectúan su trabajo es muy desfasado e ineficaz, pues a decir de ellos tiene un margen de error de (+- 4 metros), sin embargo durante el tiempo que estuve en dicha dependencia nunca vi que uno de esos equipos se calibrara y fuera más sofisticado.

Asimismo para poder determinar con exactitud el sitio a inspeccionar es indispensable que la Procuraduría se acerque a las autoridades locales, llámese Estado o municipio y coadyuven en conjunto para que a través de estos órganos de gobierno se pueda contar con el nombre de la persona a inspeccionar y la ubicación exacta del mismo, ya que estas autoridades están más en contacto con la población y tienen datos más exactos de sus gobernados y de su domicilio.

#### **4.2.1.3 Precisión del objeto de inspección (QUÉ SE INSPECCIONA)**

Lo importante es la respuesta al qué; y por supuesto, la existencia de un catálogo de infracciones auxiliar en el desarrollo de esta tarea.



Siempre deberá precisarse el objeto bajo el escenario más probable, para impedir que sea genérico al incluir infinidad de deberes jurídicos o preceptos normativos, cuyo cumplimiento quiere verificarse. Articulado preciso que contiene las obligaciones ambientales a verificar.

El objeto a inspeccionar es determinado por la autoridad y por sus facultades normativas, en consecuencia la autoridad no puede actuar más de lo que la orden le confiere, en este sentido el objeto implica que la autoridad debe conducirse conforme a lo que la orden le establece como objeto.

#### **4.2.1.4 Fundamentación y Motivación**

Los aspectos concernientes a fundamentación y motivación comprenden lo siguiente:

- Competencia territorial, atribución jurídica otorgada a la autoridad para actuar dentro de determinada circunscripción territorial.
- Competencia material, legitimación para ejercer las atribuciones legalmente otorgadas.
- Competencia de grado, se relaciona con el nivel o jerarquía de la autoridad.
- Citar las fracciones, incisos o subincisos de la normativa que prevé la existencia de dicha autoridad ambiental, así como las relativas a sus atribuciones (si hay convenio citar facultades, designación de inspectores, expedición de credenciales, substanciación procedimiento, medidas de seguridad, etc).
- Facultar al personal actuante (inspectores) para realizar de manera conjunta o separada la diligencia.
- Citar la normativa ambiental vigente que corresponde.
- Enunciar los motivos que originan la visita, los cuales deben ser congruentes con los preceptos citados y con el objeto de la visita.
- Prever la competencia por ausencia en su caso.
- Establecer la fundamentación para el establecimiento de medidas de seguridad.
- Contar con firma autógrafa y vigencia de la orden de inspección.
- Hacer constar la entrega de la orden de inspección al visitado (Presentación, Orden de Inspección, PROFEPA, Dirección General de Procedimientos y Consulta, 2015)

Respecto a lo aludido es menester resaltar la importancia que tiene la fundamentación y motivación de la orden de inspección, pues ambas representan el soporte jurídico y motivacional que permite a la autoridad realizar inspección sobre una cierta persona, obra, establecimiento, construcción o proyecto, estos dos aspectos coadyuvan en conjunto pues representan la importancia y legalidad que se tiene para que se practique una visita de inspección y la ausencia de ambos aspectos desencadenaría en un actuar arbitrario e ilegal para la autoridad. Por ello debe establecerse con claridad y exactitud la fundamentación aplicable al caso concreto y los motivos que dan pauta a la autoridad para poder actuar y practicar una visita de inspección en materia de impacto ambiental.

#### **4.2.1.5 Fundamentación Jurídica de la Orden de Inspección en Materia de Impacto Ambiental**

La fundamentación en las órdenes de inspección en materia de impacto de impacto ambiental constituyen el requisito constitucional del acto administrativo ya que se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público, fundamentar implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso y originan y justifican su emisión (Martínez, 2008:423)

En este tenor la PROFEPA emplea como fundamentos jurídicos los citados en la siguiente imagen:

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o, 2o, 3o, 14, 16 fracción II y IX, 62, 63, 64, 65, 66, 68 y 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1o, 2o, 3o, 4o, 5o fracciones III, IV, VI, VIII, X, XIX y XXII, 28 fracción XI y XIII; 29, 160, 161, 162, 163, 164, 165 y 170 fracciones I y II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 1º, 2º, 3º, 4º fracciones VI y VII; 5º párrafo primero, inciso S, 6º in fine, 55, 56, 57, 58 y 59 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental; con fundamento en los artículos 17, 26 y 32 Bis fracción V, quinto y décimo transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º fracción XXXI, inciso a), 3º segundo párrafo, 41, 42, 43, 46 fracción XIX y 68 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Artículos primero párrafo séptimo numeral 14 y segundo del acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las Entidades Federativas, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de febrero del 2013, y considerando que la legislación ambiental señalada es de orden público e interés social, cuya vigilancia de su observancia y cumplimiento corresponde a esta Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en especial en aquellas actividades relacionadas con actividades que se desarrollan dentro de un Área Natural Protegida y toda vez que es necesario frenar las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, a fin de sentar las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica, se le hace saber que en términos del artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se le practicará una visita de inspección ordinaria, la cual de conformidad con lo dispuesto con los artículos 28 párrafo primero y 30 primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo iniciará en horas hábiles y podrá concluirse en horas inhábiles, sin que ello afecte su legalidad, determinándose la vigencia de la presente orden de diez días hábiles a partir de la fecha de emisión de la misma. Para cuyo efecto se comisionan a los inspectores adscritos a esta Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de México que a continuación se indican:

En consecuencia se puede apreciar que la fundamentación general que emplea la PROFEPA es acorde con la materia ya que parte de lo general pronunciando artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros, sin embargo los artículos mencionados por las leyes específicas en caso particular es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental, preceptos legales que desde mi criterio carecen de contenido que permita a la autoridad ambiental ejercer funciones de inspección, ello en razón a que los artículos invocados refieren al procedimiento de evaluación del impacto ambiental que realiza la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que es un procedimiento que surge antes de que se realice un proyecto, actividad u obra, es preventivo y únicamente concierne a la SEMARNAT, por el contrario en ninguno de los artículos aludidos refiere a que la PROFEPA puede ejercer visitas de inspección en materia de impacto ambiental usándolos como referencia, ya que esta Procuraduría está facultada para realizar actividades de inspección y vigilancia cuando haya sido rebasado el carácter preventivo citado con antelación, o en su caso actuar para verificar el cumplimiento de condicionantes a una cierta autorización emitida por la SEMARNAT, en este sentido debe entenderse que

son dos procedimientos diferentes de competencia jurídica diferente, por autoridad administrativa diferente, por ello invocar estos artículos como fundamento para que la Procuraduría actué en materia de impacto ambiental puede causar controversia e incertidumbre a quien se inspecciona.

Asimismo dentro de las presentes ordenes no establece el precepto legal que faculte a las Delegaciones de Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para que en el ejercicio de sus atribuciones cuente con inspectores federales, que tendrán las facultades para actuar en los asuntos que, el Delegado de la Procuraduría, que cuenten con atribuciones de inspección y vigilancia, les ordenen y comisionen, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, asimismo, dichos inspectores federales tendrán facultades para determinar e imponer las medidas de seguridad previstas en las disposiciones legales aplicables cuya vigilancia y aplicación compete a la procuraduría; esto es así, en virtud de que si bien la autoridad invoca preceptos legales que facultan a realizar la citada visita, también lo es que no invoca el artículo 47 último párrafo del Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente, precepto que permite a la Procuraduría contar con inspectores para tal efecto, mismo que a la letra dice:

***ARTÍCULO 47.*** *Las subprocuradurías, así como las direcciones generales con atribuciones de inspección y vigilancia, tendrán la competencia que les confiere el presente Reglamento, en sus respectivas materias, en todo el territorio nacional, así como en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.*

***La Procuraduría contará con inspectores federales, quienes tendrán las facultades para actuar en los asuntos que, el Procurador, subprocuradores, delegados de la Procuraduría y los directores generales que cuenten con atribuciones de inspección y vigilancia, les ordenen y comisionen, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.***

***Asimismo, dichos inspectores federales tendrán facultades para determinar e imponer las medidas de seguridad previstas en las disposiciones legales aplicables cuya vigilancia y aplicación compete a la Procuraduría.***

*Los subprocuradores, directores generales y delegados se auxiliarán, en el ejercicio de las atribuciones que al efecto les confiere el presente Reglamento, de los directores de área, subdelegados, subdirectores, jefes de departamento y demás servidores públicos de la Procuraduría, que les estén jerárquicamente adscritos.*

***La Procuraduría podrá auxiliarse para el ejercicio de sus funciones por el personal de las dependencias o entidades de la Administración Pública***

**Federal, de las entidades federativas y municipios que, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables y de los convenios que al efecto se celebren, sea acreditado como inspector federal.**

En virtud de lo anterior, es de indicar que la Orden de Inspección que emite la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación en el Estado de México, carece de fundamento legal que faculte a los inspectores actuantes, para ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia transgrediendo garantías a los inspeccionados toda vez que, con la cita orden, al personal actuante no les otorga la investidura de inspectores federales.

En colusión del anterior análisis puede verse claramente que la fundamentación empleada por la PROFEPA, Estado de México, al emitir sus órdenes de inspección es insuficiente y carente de facultad para poder ejercer visitas de inspección en materia de impacto ambiental, es importante que el personal que labora en dicha institución y más aún quien construye y diseña las ordenes de inspección tenga un pleno conocimiento sobre la materia para que estén debidamente fundadas las ordenes de inspección con los artículos idóneos para la materia de impacto ambiental.

#### **4.2.1.6 Objeto de la Orden de Inspección**

Es lo que se va a inspeccionar, regularme la PROFEPA, Estado de México, establece a verificar lo siguiente:

**“...el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 28 párrafo primero fracciones XI y XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ; 3° fracción I, 5° párrafo primero, inciso O y S 6° y 47 párrafo primero del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, a efecto de verificar las presuntas actividades de cambio de uso de suelo a través de la remoción total o parcial de la cubierta vegetal natural, así mismo verificar si las obras o actividades en merito cuenten con la autorización correspondiente y vigente en materia de impacto ambiental, expedida por la autoridad federal competente, y cumpla con los términos, condicionantes y disposiciones establecidos, de igual manera se verificara que se estén implementando las medidas adecuadas de prevención, mitigación y**

**compensación, aplicables a los impactos ambientales ocasionados por las obras y actividades existentes....”**

De lo anterior se desprende que la autoridad actuante está dando por hecho que la persona inspeccionada debió haberse sometido al procedimiento de evaluación ambiental y que cuenta con una autorización, por encontrarse en los supuestos de las fracciones XI y XII que a la letra dicen:

***Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente***

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

...

**XI.** *Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;*

...

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

*El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan*

causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

#### **REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.**

**Artículo 5o.-** Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

...

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

**I. Cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, acuícolas, de desarrollo inmobiliario, de infraestructura urbana, de vías generales de comunicación o para el establecimiento de instalaciones comerciales, industriales o de servicios en predios con vegetación forestal, con excepción de la construcción de vivienda unifamiliar y del establecimiento de instalaciones comerciales o de servicios en predios menores a 1000 metros cuadrados, cuando su construcción no implique el derribo de**

arbolado en una superficie mayor a 500 metros cuadrados, o la eliminación o fragmentación del hábitat de ejemplares de flora o fauna sujetos a un régimen de protección especial de conformidad con las normas oficiales mexicanas y otros instrumentos jurídicos aplicables;

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

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

S) OBRAS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS: Cualquier tipo de obra o instalación dentro de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, con excepción de:

...

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

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

Como podemos observar referir a los artículos 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5° incisos O) y S) conlleva hacer un gran análisis, ya que dentro de los mismos establece particularidades en las cuales se



determina que existes casos de excepción para que un proyecto u obra se someta al procedimiento de evaluación del impacto ambiental y que además debe ser preventivo en este caso, una vez que actúa PROFEPA y somete a procedimiento administrativo a un proyecto u obra que ya inicio trabajos de construcción u operación, ya no puede ordenar dicha autoridad que se someta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante la SEMARNAT, pues tal y como lo establece la ley este trámite es de carácter preventivo y en este caso no encontramos que se rebaso dicho carácter y en consecuencia únicamente correspondería a la PROFEPA emitir un dictamen de evaluación del impacto ambiental que se ocasiono, considerando todas las modificaciones al ambiente producidas por dicho proyecto, sancionar administrativamente, solicitar medidas de mitigación, compensación o restauración dependiendo del caso.

En este mismo sentido es importante que la autoridad sea más específica en cuanto al objeto que pretende inspeccionar ya que como lo establece deja mucha incertidumbre jurídica y no es precisa, lo hace sin investigar y tener pleno conocimiento de los alcances que representa mencionar el artículo 28 y en consecuencia el 5 de los ordenamientos ya mencionados.

En el caso del objeto referente a áreas naturales protegidas, la autoridad determina que se verificaran obras y actividades que se desarrollan dentro de un *Área Natural Protegida*, no especificando a cuál de todas las Áreas Naturales Protegidas que existen dentro del Estado de México, por ejemplo para el caso específico de Valle de Bravo, se tienen dos Áreas Naturales Protegidas de competencia federal; “La Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca” y “Área de Protección de Recursos Naturales Zona Protectora Forestal los terrenos constitutivos de las cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec, en el Estado de México”, en este sentido podemos entender que a la autoridad le falta trabajar más en la determinación correcta, precisa y específica del sitio a inspeccionar teniendo claramente el objeto que se pretende atender, pues hasta la fecha los avances en esta materia son nulos, por falta

de interés y conocimiento por parte de las autoridades ambientales, aunado a los intereses políticos que en algunas zonas del Estado de México se vislumbran.

En este contexto queda claro que la legislación que regula la materia de impacto ambiental requiere de una pronta actualización y modificación ya que es confuso que la PROFEPA señale en su objeto el artículo 28 de la LGEEPA dado que el procedimiento de evaluación del impacto ambiental es un procedimiento preventivo que lo substancia y resuelve la SEMARNAT mismo que no es competencia de la PROFEPA en virtud de que únicamente le compete a PROFEPA revisar el cumplimiento de las autorizaciones otorgadas y actuar cuando se haya rebasado el carácter preventivo, haciendo un llamado a quien corresponda para ser sujeto a un procedimiento administrativo ambiental en materia de impacto y en su caso sancionar administrativamente.

La mayoría de proyectos de impacto ambiental que se desarrollan dentro del Estado rebasan el principio preventivo de someterse al procedimiento de evaluación ambiental ante SEMARNAT, eh ahí una gran problemática para la PROFEPA, ya que el número de procedimiento en esta materia han aumentado, dado que resulta más fácil para los infractores quebrantar la ley y después someterse al cumplimiento de una sanción pecuniaria, por ello es importante que se dé la importancia y relevancia que esta materia exige, pues representa una gran fortaleza para poder actuar y tutelar de forma adecuada a los recursos naturales, con este panorama es importante que la legislación que actualmente se aplica en materia de impacto ambiental sea más clara y estricta, pues con la actual legislación es muy factible que se quebrante e incumpla con las obligaciones a que están sujetas las personas que pretenden o ejecutan proyectos que causan impactos ambientales, la materia representa a todos los elementos naturales en consecuencia debe ser más coercitiva, más exigente tanto con la autoridad como con los gobernados.

#### **4.2.1.7 Elementos de la Orden de inspección en Materia de Impacto Ambiental**

El primer elemento que constituye a una orden en materia de impacto es el nombre, denominación o sujeto a inspeccionar, lugar, fundamentación jurídica, las personas autorizadas para ejecutar la visita de inspección, el objeto que pretende dicha orden, la temporalidad, las medidas de seguridad que se puedan dictar, la motivación, el órgano o autoridad que emite dicha orden con su respectivo cargo, función o encomienda y firma autógrafa.

Los elementos de los cuales se compone la orden de inspección deben ser establecidos claramente, brindando seguridad y legalidad al inspeccionado y evitando que la autoridad en una etapa más adelante tenga que ser llamada aun procedimiento contencioso administrativo o jurisdiccional.

La omisión o ausencia de alguno de estos elementos puede resultar que todo un trabajo de inspección y defensa jurídica resulten nulos e ilegales para la autoridad, es por esta razón que la PROFEPA debe conducir su actuar debidamente y conforme a derecho, respetando y ejerciendo cada una de las formalidades que el procedimiento exige.

#### **4.2.2 El Acta de Inspección en Materia de Impacto Ambiental**

Es documento oficial redactado por la autoridad ambiental competente mediante el cual se describen los hechos u omisiones de manera circunstanciada observados en campo al momento de la visita de inspección, para ello es necesario que al iniciar la inspección, el personal designado se identifique exhibiendo su credencial vigente con fotografía expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visita de inspección en la materia y mostrara la orden respectiva, entregando copia de la misma con firma autógrafa, requiriendo al visitado para que en el acto designe dos testigos. En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos

de la inspección. En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.

Es importante considerar que sólo se debe actuar en forma ordinaria dentro de horas hábiles (8:00 a.m.-18:00 p.m), salvo que se habilite la hora en caso de urgencia o de existir causa justificada, actuando en forma extraordinaria.

La visita de inspección no deberá durar más de 10 días. El artículo 162 de la LGEEPA no establece plazo para la duración de la visita, sin embargo a falta de plazos establecidos en las leyes, se aplica de manera supletoria lo señalado en el art. 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La actuación de la autoridad debe ser en el domicilio señalado en la orden.

El inspector deberá identificarse plenamente con la persona que entienda la diligencia, asentando:

- Que la credencial es vigente.
- Que la credencial cuenta con fotografía.
- Que la credencial fue expedida por autoridad competente; y
- Que la credencial lo acredita como inspector.
- Número de credencial.
- Fundamento de la autoridad que la emitió.

Se deberá entregar copia con firma autógrafa de la orden y el particular debe firmar de recibido. Se deberá hacer notar que coinciden todos los datos de identificación (nombre, domicilio, inspectores comisionados). Se le deberá informar del objeto y alcance de la orden. (Presentación, Acta de Inspección, PROFEPA, Dirección General de Procedimientos y Consulta, 2015)

La persona con quien se entienda la diligencia está obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca

a la verificación del cumplimiento de la misma y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales, la información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, en caso de requerimiento judicial.

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar (Quintana, 2013:296).

El uso de la palabra en el acta es un derecho de los particulares realizar manifestaciones y ofrecer pruebas durante la inspección. Debe quedar constancia de que se le garantizó el uso de la palabra durante la inspección y se debe informar al inspeccionado que puede realizar manifestaciones por escrito dentro de los 5 días hábiles siguientes (artículo 164 LGEEPA).

Al término de la visita se solicitara la firma de la persona a la que se le realizo la diligencia, así como a los testigos, es importante destacar que en caso de negativa de cualquiera de estos, dichas circunstancias se asentaran en el acta, sin que ello afecte su validez y valor probatorio.

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

Ahora bien si se determina que derivada de dicha acta no existen irregularidades se emite acuerdo de cierre, sin embargo si existen irregularidades sigue la siguiente etapa (Presentación, Acta de Inspección, PROFEPA, Dirección General de Procedimientos y Consulta, 2015).

Respecto a lo aludido se tiene que el acta de inspección representa la configuración de la posible infracción a la normatividad ambiental, pues es ella se asientan los datos

observados por el personal actuante, los cuales son descritos en forma detallada a fin de aportar los elementos que permitan al área jurídica determinar si de la inspección practicada es necesario llamar a procedimiento a la persona inspeccionada o en su caso emitir un acuerdo de archivo y cierre por estar en ciertos supuestos que determinan no iniciar un procedimiento administrativo.

El acta de inspección constituye un documento importante para el desarrollo de un procedimiento administrativo, por ello es necesario que los servidores públicos que llevan a cabo la visita de inspección y redactar dicha constancia la desarrollen cubriendo cada una de las formalidades que la ley exige, puesto que si desde un principio no se cubren al final los resultados que se pudieran obtener serian nulos.

El desahogo de esta etapa debe ser acorde a lo estipulado en la orden de inspección, no ir más allá de lo que la orden estipula, ni ejercer alguna medida que la misma orden no contemple, pues se estaría actuando en forma arbitraria y violentando el mandato que la autoridad ordenadora emite.

#### **4.2.2.1 Hechos u Omisiones asentados por personal actuante de PROFEPA al momento de realizar la visita de inspección en el acta de inspección.**

Los hechos u omisiones dentro del acta de inspección, constituyen el elemento más importante respecto del fondo de la materia, toda vez que en el acta de inspección se describen el total de actividades inherentes al objeto, realizadas durante una diligencia de inspección, el total de hechos, acciones u omisiones observadas durante la visita, la totalidad de permisos, concesiones, autorizaciones o cualquier otro documento que se proporcione al inspector, haciendo constar si es copia u original, las condiciones físicas del sitio inspeccionado y los elementos que se observan al momento, constituyen una narración de forma circunstanciada donde se menciona la totalidad de pormenores derivados de la diligencia, no deben hacerse juicios de valor, sin embargo debido a la práctica los inspectores omiten ser descriptivos y califican los hechos y al tenor de ello dictan medidas de seguridad con el fin de evitar que se propicie un deterioro grave o mayor al causado.

La narración de hechos u omisiones en el acta de inspección constituye una parte medular dentro de un procedimiento administrativo en materia de impacto porque dentro de este espacio se hace mención de la documentación que se le requirió al inspeccionado como obligaciones que tiene para con la normatividad ambiental, y en este mismo acto la autoridad tiene la certeza de si presenta dicha documentación o no, si está vigente, si está en trámite, si no cuenta con ella o cualquier situación que pudiera ser objeto de análisis, esto con la finalidad que de que el área jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, una vez que cuente con el acta físicamente la analice y determine jurídicamente basándose en dicha narración en que situación jurídica se encuentra el inspeccionado y qué medidas se deben tomar o solicitar al visitado a efecto de evitar que se cause un posible daño o desequilibrio ambiental.

#### **4.2.3 Medidas de Seguridad**

Dentro del procedimiento administrativo en materia de impacto ambiental, las medidas de seguridad, tienen como objeto evitar que se siga causando un daño ambiental, así como prevenir un riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas. Se imponen en cualquier momento por la autoridad ordenadora (Presentación, PROFEPA, 2013:2).

Las medidas de seguridad son determinadas a criterio del personal actuante, es decir si los inspectores comisionados para realizar una visita de inspección determinan que se debe imponer una medida de seguridad, la imponen, tomando criterios como, si el inspeccionado no cuenta con alguna documentación de suma relevancia para ellos, si se encuentran dentro de zonas de reserva, terrenos forestales o áreas naturales protegidas, si a percepción del personal actuante determinan que con dichas obras, proyecto o construcción se estuviese causando un posible daño a los recursos naturales que se encuentran dentro del sitio impactado.

Las medidas de seguridad se refieren a las contempladas en el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las cuales a la letra dicen:

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

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

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

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

La autoridad para imponer alguna de las siguientes medidas deberá fundar y motivar su actuación. (inspectores y delegados), asimismo cuando proceda alguno de los casos mencionados señalará al particular las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que dieron lugar a esa medida de seguridad, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas, se ordene el retiro de la medida de seguridad.

De igual forma el Artículo 75 de la Ley Federal del Procedimiento Ambiental establece que 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 y de igual forma la PROFEPA podrá promover ante otra autoridad la ejecución de medidas de seguridad que se establezcan en otros



ordenamientos asimismo se reitera que el incumplimiento de medidas, tiene consecuencias penales. (Presentación, PROFEPA, 2015:4)

En consecuencia a lo mencionado se tiene que la imposición de dichas medidas son determinadas a juicio de la autoridad y criterio del inspector actuante, dado que hasta la fecha no tienen como acreditar que un cierto proyecto, obra o construcción este causando algún riesgo inminente o desequilibrio ecológico, asimismo la designación del depositario en caso de aseguramiento recae en la misma autoridad, levantando acta de depósito administrativo; en caso de clausuras se colocan sellos con la leyenda clausurado y se le hace saber al inspeccionado que no podrá continuar con la realización de dichas obras hasta en tanto la autoridad lo ordene, haciendo constar en el acta respectiva dicha circunstancia y apercibiendo al inspeccionado que en caso de incumplimiento se dará vista al Ministerio Público correspondiente, pese a dicho apercibimiento en la práctica tanto la autoridad como el inspeccionado no llevan a cabo dicha situación, pues lamentablemente el personal de la PROFEPA, Delegación Estado de México, no está capacitado penalmente para promover estas situaciones, evitando hacer efectiva este apercibimiento y como los inspeccionados saben que la materia penal es un punto débil para esta Dependencia, saben que ante la violación de sellos no van a proceder penalmente y continúan trabajando hasta que terminan su obra, es lamentable que esto suceda puesto que el ambiente requiere una mayor atención y prioridad y no es posible que nuestras autoridades no estén capacitadas para defender al medio ambiente y más aún que los resultados que dan a conocer a la sociedad, realmente no sean benéficos para con el ambiente.

Asimismo dentro de las cuestiones penales la autoridad administrativa ambiental se enfrenta a diversas situaciones que la desmotivan a promover penalmente, en razón de que para las autoridades jurisdiccionales, la materia ambiental es irrelevante y de poco interés en sus asuntos que atienden, y de ahí el desconocimiento de los funcionarios de cómo funciona la materia ambiental.

#### 4.2.4 El Acuerdo de Emplazamiento

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento, asimismo deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga en relación con la actuación de la SEMARNAT. (Quintana, 2013:296).

Es la etapa donde la autoridad hace del conocimiento del particular, el inicio de un procedimiento administrativo instaurado en su contra, con el único objeto de que se encuentre en posibilidades de comparecer a manifestar lo que a su derecho convenga o para ofrecer los medios probatorios que considere convenientes, con el fin de desvirtuar los supuestos hechos violatorios detectados durante la diligencia de inspección.

El fundamento legal de este recae en el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismo que se transcribe en este acto:

*“Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría. Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho*

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

Los requisitos que debe contener son los siguientes:

- Debe estar fundado y motivado.
- Se deben identificar las irregularidades detectadas (Lo circunstanciado en el acta, deben coincidir con las presuntas irregularidades).
- La notificación del mismo debe ser personal o por correo certificado.(Artículo 167 bis).
- Se debe establecer la adopción de medidas correctivas o de urgente aplicación y medidas de seguridad (cuando proceda).
- Plazos de cumplimiento.
- 15 días para manifestar lo que a su derecho convenga.
- Se apercibe al inspeccionado que deberá acreditar su personalidad y señalar un domicilio y medio electrónico para oír y recibir notificaciones.

Las medidas correctivas o de urgente aplicación tienen por objeto subsanar alguna irregularidad para dar cumplimiento a los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, según lo establece la legislación ambiental o corrigen hechos derivados de las irregularidades detectadas.

En este sentido es importante aludir a cada una de ellas:

**Medidas Correctivas:** Son las encaminadas a impedir la generación de situaciones ambientales no deseables.

**Medidas de Urgente Aplicación:** Son las encaminadas a impedir la generación de situaciones ambientales no deseables.

El infractor deberá informar a la autoridad ordenadora, por escrito, en forma detallada y dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo correspondiente, sobre el cumplimiento de las obligaciones ordenadas. La autoridad podrá realizar

inspecciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones del infractor. Cuando del acta que se levante al efecto, se desprenda su incumplimiento, podrá imponerse además de las sanciones previstas en el artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda el monto previsto en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades detectadas, o cumpla con las obligaciones derivadas del convenio previsto en el artículo 168, en los plazos ordenados o acordados por la Autoridad, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas. (Presentación, PROFEPA, 2013:

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos. El incumplimiento de medidas también es sancionable con el Código Penal Federal.

Art. 420 Quarter Fracción V, el cual señala lo siguiente:

*“Se impondrá pena de 1 a 4 años de prisión y de 300 a 3000 días multa a quien: No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas, o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga”.*

#### **4.2.4.1 Fundamentación jurídica del acuerdo de emplazamiento**

En materia de impacto ambiental dentro de los procedimientos que substancia la PROFEPA, la fundamentación jurídica que emplea es la siguiente:

*Se tipifica como irregularidad la establecida en los artículos 28 fracción XI y XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en relación con los artículos 5 párrafo primero incisos O) y S), del Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto ambiental de la Ley en cita....*

Al tenor de lo antes mencionado es preciso hacer mención que la autoridad no puede tipificar como irregularidad la establecida en los artículos aludidos, toda vez que primero en materia de impacto ambiental no existe un catálogo o listado que establezca una serie de conductas o acciones que sean tipificadas o consideradas como irregularidades, asimismo referirse a la contravención del artículo 28° es referirse a un precepto legal que hace alusión al procedimiento de evaluación del impacto ambiental atribución que compete a la SEMARNAT, en consecuencia no puede calificarse como presunta irregularidad, puesto que no es procedimiento objeto de estudio de la PROFEPA y por lo que respecta al artículo 5° si podría ser aplicable siempre y cuando sea más específico al persuadir la presunta infracción, puesto que la ley contempla casos de excepción y en muchos de los casos que se practican visitas de inspección, la autoridad omite estudiar caso por caso y tomar en cuenta las limitaciones que señala este precepto, pronunciándose que toda obra o actividad de las dimensiones y características que sean requiere someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

#### **4.2.4.2 Imposición de Medidas de Seguridad o Ratificación de las mismas.**

Estas consisten en que la autoridad ambiental dentro de la visita de inspección y al emitir el acuerdo de emplazamiento puede ordenar imponer medidas de seguridad con el fin de salvaguardar y evitar que se deteriore el ambiente y se cause un desequilibrio ecológico, el primer supuesto en el cual pueden ordenarse es el acta de inspección y si pasados los cinco días hábiles para hacer observaciones o presentar pruebas no diera cumplimiento a la normatividad ambiental aplicable, la autoridad ordena que las medidas de seguridad impuestas en la visita de inspección sean ratificadas en el acuerdo de emplazamiento y el segundo supuesto se ve presente cuando en la visita de inspección inicial no se dictaron medidas de seguridad pero derivado del análisis técnico jurídico hecho al acta de inspección por personal de la PROFEPA determina que los hechos u omisiones asentados en dicha acta son constitutivos de poder causar un daño grave, que provoque un riesgo inminente y desequilibrio ecológico a los elementos naturales que fueron objeto de inspección ordena dictar medidas de

seguridad estando en alguno de los supuestos del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, mismas que son ejecutadas al momento de notificar el acuerdo de emplazamiento dentro del plazo de los quince días hábiles que establece la ley posteriores a la fecha de emisión.

#### **4.2.4.3 Imposición de Medidas Correctivas**

Tienen por objeto subsanar alguna irregularidad para dar cumplimiento a los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones, según lo establece la legislación ambiental o corrigen hechos derivados de las irregularidades detectadas. Se dictan en el acuerdo de emplazamiento o en la resolución (Presentación, PROFEPA, 2015:2).

Generalmente se le hace saber al interesado que con fundamento en lo establecido por los artículos 167 primer párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 68 fracciones XII y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la facultad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para ordenar la adopción inmediata de medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias para cumplir con la legislación ambiental aplicable, así como los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, por lo que en este acto se ordena la adopción inmediata de las siguientes medidas correctivas, en los plazos establecidos, posteriores a la notificación del presente acuerdo, en virtud de que el incumplimiento a lo ordenado en las autorizaciones de impacto ambiental puede traer consigo repercusiones a la sustentabilidad del recurso forestal y daño a los ecosistemas al no tener el control de las actividades que se desarrollan; pudiendo ocasionar un daño incuestionable al medio ambiente y del cual no existe regularización alguna cuando ya se ha ejecutado la obra, estableciéndosele como medidas las siguientes:

- 1.- Presentar la **Autorización en Materia de Impacto Ambiental** de las obras y/o actividades que constituyen el proyecto inspeccionado, tal y como lo establece el artículo 28 fracciones XI y XIII, en relación con los artículos 3 fracción I, 5 párrafo primero incisos O) y S), 6 y 47 del Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental de la Ley en cita, **o en su caso deberá:**

Presentar la **Exención o el Oficio de No Requerimiento para Someterse al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental** emitida por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para las obras y/o actividades que constituyen el proyecto inspeccionado

2.- Presentar, un **peritaje ambiental** en el cual se determine el **grado de afectación a los recursos naturales** (flora, fauna, suelo, agua, aire) causado por las obras en cuestión mismas, donde se indique el nombre del responsable de la elaboración del peritaje, número de cédula profesional y firma; o nombre y firma del responsable que haya elaborado el dictamen u opinión técnica; el escenario original del ecosistema antes de la realización de las obras y actividades realizadas sin contar con autorización de impacto ambiental o de la autorización de modificación o ampliación respectiva (medio abiótico, biótico y en su caso memorias o registros fotográficos); el escenario actual (medio abiótico, biótico y fotografías), la metodología y los instrumentos técnicos, fuentes de información que sustenten la elaboración del peritaje, identificación y valoración de los impactos y daños ambientales generados por las obras y actividades realizadas sin contar con autorización de impacto ambiental, o de la autorización de modificación o ampliación respectiva; medidas propuestas de restauración y compensación; e identificación de los instrumentos metodológicos y técnicos que sustenten la información señalada.

Asimismo se le hace de su conocimiento que con fundamento en el segundo párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cumplimiento de las medidas ordenadas previamente a que esta Autoridad imponga una sanción, no le exime de la sanción que proceda con motivo de la irregularidad encontrada durante la visita de inspección; sin embargo, el cumplimiento total, se considerará como atenuante al momento de dictar la resolución administrativa que en derecho corresponda, para lo cual, deberá hacer constar ante esta Autoridad, el monto de la inversión efectuada con motivo del cumplimiento de la medida señalada.

De lo antes asentado se desprende que las medidas correctivas no son congruentes con el objeto de la visita toda vez que el objeto establece someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental previamente a la realización de obras y las medidas requeridas mencionadas con antelación, le obligan al inspeccionado señalado como presunto infractor que se someta al procedimiento de evaluación del impacto ambiental en forma posterior y muchas veces ya terminada una obra o proyecto no ajustándose a lo que marca la ley, que es un mecanismo preventivo, asimismo el ámbito de competencia que tendría la PROFEPA sería verificar las condicionantes de la autorización que previamente se haya obtenido, de igual manera es cuestionable el hecho de que se solicite un peritaje ambiental que determine los impactos causados, en primer lugar porque no existe fundamento legal que determine a la autoridad ambiental poder solicitarlo, en segundo término porque le están atañendo la carga de la prueba a la persona inspeccionada cuando la legislación establece que la carga de la prueba la tiene la autoridad, que es quien afirma que la persona inspeccionada causó un impacto ambiental que debe ser sancionado. Asimismo es claro que la autoridad ambiental no es congruente en su objeto, como en el fundamento de su emplazamiento ya que en ocasiones anexa artículos que no se asentaron en la orden de inspección que dio origen al mismo y de igual forma en las medidas correctivas incluye artículos que no fueron invocados, dando pauta a que las medidas correctivas no tengan un soporte que permitan su cumplimiento.

#### **4.2.4.4 Emisión y Notificación de Acuerdo de Emplazamiento**

La fecha de emisión del acuerdo de emplazamiento no se encuentra determinada, queda a discrecionalidad de la autoridad ambiental, toda vez que la legislación ambiental que establece el procedimiento no contempla el plazo para que la autoridad emita este acuerdo, únicamente redacta que después de haber transcurrido los cinco días hábiles que la ley le otorga al inspeccionado para manifestarse respecto de los hechos u omisiones detectados en la visita de inspección, la autoridad podrá emitir dicho acuerdo, en este sentido la ley contempla en su artículo 167 establece que la



notificación de este debe ser efectuado de forma personal o por correo certificado tal y como lo establece el artículo 167 bis que a la letra dice:

*Las notificaciones de los actos administrativos dictados con motivo de la aplicación de esta Ley, se realizarán:*

*I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de **emplazamientos** y resoluciones administrativas definitivas, sin perjuicio de que la notificación de estos actos pueda efectuarse en las oficinas de las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría, si las personas a quienes deba notificarse se presentan en las mismas. En este último caso, se asentará la razón correspondiente;*

El plazo para la notificación de este empieza a correr a partir del día de su emisión, teniendo quince días para su notificación. (Artículo 167 bis 4 LGEEPA)

Una vez notificado el acuerdo señalado surge la fase del procedimiento llamada probatoria o de instrucción la cual tiende a proporcionar los elementos necesarios para que pueda dictarse una resolución. La instrucción comprende la aportación de datos (hechos o normas que van a fundamentar la resolución) y las pruebas aportadas.

Al momento de resolver, deben desahogarse y valorarse exhaustivamente todas y cada una de las pruebas aportadas durante el procedimiento, haciendo un razonamiento lógico-jurídico de su idoneidad o suficiencia, relacionándolas puntualmente con cada una de las irregularidades que se pretenden desvirtuar con las mismas. Se admiten todo tipo de pruebas **excepto confesional a cargo de la autoridad.**

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Art. 50 LFPA.

Medios de prueba: art. 93 CFPC.

- Confesión
- Documentos públicos

- Documentos privados
- Dictámenes periciales
- Reconocimiento o inspección judicial
- Testigos
- Fotografías, descubrimientos de la ciencia
- Presunciones (Presentación, PROFEPA, 2015:5)

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Conforme al artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la autoridad tiene la obligación de emitir un acuerdo de admisión de pruebas, el cual deberá ser notificado al interesado, en el acuerdo de admisión de pruebas la autoridad deberá analizar la procedencia de las mismas, en el propio acuerdo la autoridad señalará el día para practica de desahogo de las pruebas que así lo requieran, dicho desahogo deberá realizarse en un plazo no menor de 3 días ni mayor de 15 días hábiles, contados a partir de la emisión del acuerdo citado. El plazo aludido podrá prorrogarse por un periodo no menor de 8 ni mayor de 15 días, en caso de que se ofreciesen pruebas que requieren ulterior desahogo. (Quintana, 2013:303)

En esta etapa es importante mencionar que la autoridad ambiental en la mayoría de caso omite darle valor probatorio a los argumentos y aseveraciones manifestadas en los escritos presentados por los comparecientes, asimismo no le da valor probatorio a documentos públicos que no sean de órganos de gobierno federales, admitiéndolos y manifestando que son simples manifestaciones y documentos que no subsanar o desvirtuar las irregularidades detectadas al momento de la visita de inspección, de igual forma dada la carga de trabajo que tiene no desahoga las pruebas que así lo requieran, a mi parecer la autoridad se cierra en su mundo de yo soy la autoridad y lo que yo digo o pido es lo que se debe hacer y entregar, cayendo en un completo error

ya que solicita medidas de forma genérica para todos los procedimientos en materia de impacto, cuando esta es una materia dinámica y todos los casos son completamente diferentes, simplemente se guía y trabaja por machotes, no innova, ni estudia caso por caso así como conoce bien la ley y no la estudia.

#### **4.2.5 Acuerdo de Alegatos**

Esta etapa comienza una vez que fenece el plazo de los quince días otorgados en el acuerdo de inicio de procedimiento o emplazamiento, y consiste en abrir un período de tres días hábiles para el caso de querer manifestar algo nuevo o que no se pudo presentar anteriormente, siempre que no exista diligencia alguna pendiente y se esté en aptitud legal y técnica de dictar la resolución definitiva.

Los alegatos son la manifestación de argumentos y/o alegaciones sobre las cuestiones ya planteadas (Presentación, PROFEPA, 2015:6).

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, una vez que se hubieren desahogado las pruebas y antes de dictar resolución, la autoridad administrativa está obligada a poner a disposición de los interesados el expediente respectivo a fin de que presenten por escrito sus alegatos, para cumplir con tal disposición, se deberá emitir un acuerdo en el que se dé por concluido el desahogo de pruebas y se abra el periodo de alegatos, señalando el termino dentro del cual el interesado puede formular los citados alegatos (Quintana, 2013:304).

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

Durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero,

podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente (Quintana, 2013:298).

En los convenios administrativos referidos en el párrafo anterior, podrán intervenir quienes sean parte en el procedimiento judicial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siempre que se trate de la misma infracción, hechos y daños.

En la formulación y ejecución de los convenios se observará lo dispuesto por el artículo 169 de esta Ley, así como lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en ellos podrá también acordarse la realización del examen metodológico de las operaciones del interesado a las que hace referencia el artículo 38 Bis, así como la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor, en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La celebración del convenio suspenderá el procedimiento administrativo y el término para la caducidad, a partir de la presentación de la solicitud a la autoridad, y hasta por un plazo de cuarenta y cinco días hábiles.

#### **4.2.5.1 Emisión y Publicación de Acuerdo de Alegatos**

El plazo para la emisión de alegatos no se encuentra regulado, queda sujeto a la discreción de la autoridad ambiental, únicamente establece la ley que la emisión de estos será posterior a que trascurren los quince días hábiles otorgados al inspeccionado para manifestar o aportar las pruebas que considere pertinentes respecto de los hechos u omisiones que se le atribuyen.

La publicación de estos es por medio de rotulón, colocado en los estrados de la Unidad Administrativa Competente y comienza a transcurrir el plazo para que el inspeccionado

presente sus alegatos al día siguiente de la publicación es los estrados de esta Dependencia (Quintana, 2016:296).

De dicha publicación se desprenden diversas inconsistencias en cuanto a la garantía de seguridad jurídica que se le da al inspeccionado, toda vez que como es una actividad discrecional de la autoridad no se da una plena certeza de que la persona inspeccionada conozca la fecha de publicación del acuerdo de alegatos, para que este en posibilidad de poder presentar los suyos, esto a su vez permite que la autoridad no de opción al inspeccionado de manifestar sus alegatos ya que comúnmente muy pocas veces los inspeccionados se enteran de esta etapa y presentan alegatos, en la mayoría de casos la autoridad siendo sabedora de que el inspeccionado no se entera de dicha publicación, emite lo más pronto posible la resolución administrativa que es definitiva en esta vía y le coarta el derecho a presentar alegatos.

#### **4.2.6 Resolución Administrativa en Materia de Impacto Ambiental**

Una resolución administrativa es el acto de la administración pública que concluye un procedimiento o recurso realizado o tramitado por ella (Martínez, 2008: 722).

Es el acto que pone fin a un procedimiento administrativo, en ella se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de la substanciación del mismo y se debe emitir dentro de los veinte días siguiente al plazo vencido para presentar alegatos, debe ser por escrito (Art. 168 LGEEPA y Art. 59 LFPA).

En consecuencia se tiene que la resolución administrativa es el acto de autoridad mediante el cual la autoridad ambiental concluye un procedimiento, haciendo una valoración y análisis de los autos que obras dentro del mismo y emitiendo un juicio sancionatorio o no.

Las cuestiones a observar en la emisión de la resolución son:

- Valoración de pruebas y

- Razonamientos para la aplicación de un precepto al caso concreto (configuración de la infracción) (Presentación, PROFEPA, 2015:7)

De acuerdo con el artículo 169 de la LGEEPA la resolución debe contener:

- Las sanciones a que se haya hecho acreedor el responsable;
- Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas;
- El reconocimiento de los términos y obligaciones derivados del convenio previsto en el artículo anterior, y las medidas que el responsable deba llevar a cabo para su cumplimiento. En este supuesto, la resolución del procedimiento será pública, y
- Los plazos para el cumplimiento de las obligaciones del infractor que se deriven de la resolución.

Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas. Artículo 77 LFPA. Se señalarán o adicionarán las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, los plazos para cumplirlas y las sanciones a las que se haya hecho acreedor.

Cuando se trate de segunda o posterior visita y el infractor no haya dado cumplimiento a las medidas correctivas, la autoridad podría imponer además de las sanciones una multa adicional por cada día que transcurra del incumplimiento.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 74 establece que el plazo para emitir la resolución es de 10 días siguientes a la conclusión al desahogo de pruebas y formulación de alegatos, cabe destacar que de no emitirse la resolución dentro del término referido, empezara a contar el término para la caducidad de 30 días que establece el artículo 60 de la Ley en comento; el referido establece que tal caducidad solo opera respecto de procedimientos administrativos iniciados de oficio ya se a petición de parte o de oficio, la caducidad no produce la prescripción de las

acciones de la autoridad, ni interrumpe, ni suspende el plazo de prescripción, por lo que si un procedimiento caduca, la autoridad podrá iniciar otro, siempre que no haya prescrito sus facultades para sancionar. Conforme al artículo 79 de la ley en cita, se establece un plazo de 5 años para que opere la prescripción de la facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas, dicho plazo empieza a correr desde el día en que se realice la infracción, o desde la fecha en que cesa si esta es continua (Quintana, 2013:304).

Una resolución administrativa en materia de impacto ambiental se compone de resultandos, los cuales narran los acontecimientos que dieron origen o sirvieron como medio para la emisión de la resolución, se mencionan de forma cronológica, los considerandos que constituyen el análisis de la valoración de los elementos aportados por el inspeccionado y que motivan o no la imposición de sanciones, en ellos se determina si se subsanan o desvirtúan<sup>4</sup> las irregularidades detectadas al momento de la visita de inspección y en su caso de individualiza la sanción pecuniaria y si en su caso de ordena el retiro de medidas de seguridad o se imponen medidas de seguridad y correctivas, dependiendo de las circunstancias de cada caso, y los resolutivos representan la conclusión final de la autoridad ambiental reflejada en sanciones, ordenamiento de imposición de medidas de seguridad, correctivas, decomisos o retiro de las mismas, en esta etapa se hace mención al infractor el medio de impugnación que tiene ante dicha resolución, mismo que lo constituye el recurso de revisión dentro de la misma autoridad.

Con la resolución administrativa la autoridad demuestra el trabajo e impacto que ha generado un procedimiento y en él se ve los resultados que se obtuvieron tanto económicamente como físicamente en pro del ambiente.

---

<sup>4</sup> Subsanan implica que una regularidad existió pero se ha regularizado tal situación o se ha dado cumplimiento de manera posterior a él o los deberes jurídicos cuyo incumplimiento se atribuye al presunto infractor; y desvirtuar significa acreditar de manera fehaciente que la o las presuntas irregularidades detectadas durante la inspección no existen y nunca existieron, esto es que en todo momento se ha dado cumplimiento a la normatividad ambiental aplicable, supuestos que indudablemente generan efectos jurídicos diversos.

#### 4.2.6.1 Sanciones

Es una consecuencia jurídica de una infracción, aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición corresponde a la autoridad administrativa (Martínez, 2008: 741-742).

Es una infracción cuando se trata de un quebrantamiento de una norma jurídica, llámese ley o reglamento, por el cual el responsable es castigado, ya sea por medio de una sanción de carácter administrativo de carácter judicial, es decir es un acto u omisión de una persona física o moral relacionada con una obligación ambiental, para la existencia de la cual es indispensable la exteriorización o manifestación de una conducta típica y antijurídica, dolosa o culpable.

Las sanciones son los castigos o escarmientos aplicables al autor de una infracción mediante una medida represiva dictada en una resolución escrita, fundada y motivada por una autoridad competente y debidamente facultada para ello.

Las sanciones administrativas que contemplan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente son las siguientes:

*I.- Multa por el equivalente de treinta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción.*

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

*a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;*

*b) En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o*

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

*III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.*

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

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



Asimismo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que para la imposición de sanciones se deben tomar en consideración los criterios establecidos en su artículo 173 los cuales son:

- *La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;*
- *Las condiciones económicas del infractor, y*
- *La reincidencia, si la hubiere;*
- *El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y*
- *El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.*

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida. (Ramírez, 2012:240-242).

Respecto a lo antes citado es preciso mencionar que las sanciones que impone la PROFEPA, Delegación Estado de México, son determinadas a criterio del personal que tiene a su cargo el desahogo y emisión de la resolución administrativa, basando dichas sanciones en criterios personales, sin tomar en cuenta los lineamientos que la ley establece para emitir sanciones y emitiéndolas en forma genérica, las sanciones en muchas ocasiones no son congruentes con el fondo del procedimiento, ni con la persona, ni el lugar donde se ubican, no existe una uniformidad y todo queda a discreción de la autoridad.

#### **4.2.6.2 Fundamentación Jurídica**

Para emitir una resolución administrativa en materia de impacto ambiental la PROFEPA considera los artículos 17, 26 y 32 Bis fracción V de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, 57 fracción I, 59, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81 y 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1º, 2º fracción XXXI inciso a), 41, 42, 43, 45, 46 fracción XIX y 68 fracciones VIII, IX, XI, XII y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de noviembre del año dos mil doce; artículos Primero numeral 14 y Segundo del Acuerdo por el que se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en las entidades federativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de febrero del año dos mil trece.

Asimismo respecto al fondo del asunto considera como infracción o trasgresión lo establecido en el artículo 28 fracciones XI y XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y artículo 5 incisos O) y S), en relación con otros artículos en virtud de que al momento de la visita de inspección no presenta la Autorización en Materia de Impacto Ambiental para las obras que constituyen el proyecto inspeccionado o en su caso el oficio de exención o de no requerimiento.

En este tenor se tiene que la propia autoridad dentro de un mismo procedimiento menciona cuatro figuras totalmente distintas como lo son:

- **Autorización en Materia de Impacto Ambiental;** Procedimiento contemplado en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5º del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia Evaluación del Impacto Ambiental.
  
- **Exención;** Artículo 6, tercer y cuarto párrafos del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia Evaluación del Impacto Ambiental.
  
- **Oficio de No Requerimiento para Someterse al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental;** Artículo 6, primero y segundo párrafo del

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia Evaluación del Impacto Ambiental y;

- **Excepción;** Artículo 5 inciso S) subincisos c) y d) del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

En consecuencia, con ello se evidencia claramente la falta de congruencia entre lo que se ordena verificar, lo que se presume como infracción en el acuerdo de emplazamiento y con lo que se sanciona en la resolución administrativa, en virtud de que el fundamento de la orden de inspección es diverso al fundamento jurídico empleado al momento de emitir el acuerdo de emplazamiento y su falta de fundamentación de las medidas correctivas, y diferente el fundamento jurídico para sancionar, no obstante que mezclan varias figuras del impacto ambiental, aplicando así diversas tesis jurisprudenciales como lo es la siguiente:

**CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE.**- *El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisprudencias que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutive. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, al establecer: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutive expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recurso.". Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben*

*observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten; además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.*

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

*Amparo directo 716/80. Química Simex, S.A. 29 de agosto de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. (Precedente perdido en el terremoto de 1985).*

*Amparo directo 2933/96. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 12 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.*

*Amparo directo 4693/96. Martha Isabel Bocanegra Tamayo. 7 de noviembre de 1996. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.*

*Revisión fiscal 263/97. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 17 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ana Luisa Hortencia Priego Enríquez.*

*Amparo directo 1983/97. Juan Abraham Hernández Aguilar. 10 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Tirado Ledesma. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.”*

Resulta importante mencionar que en las resoluciones que emite PROFEPA de forma general solicita el cumplimiento de medidas correctivas sustentando su actuar en los artículos 169 de la Ley la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 68 fracción XII y XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a efecto de corregir las deficiencias o irregularidades observadas en el presente procedimiento administrativo, ordenando lo siguiente.

- 1.-** Presentar las documentales que demuestren que se están llevando a cabo los trámites administrativos a que haya lugar ante la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de obtener la Autorización en Materia de Impacto Ambiental.
  
- 2.-** Presentar un proyecto que contemple medidas de mitigación y compensación de los daños causados por la realización de las obras en cuestión, donde se indique el nombre

del responsable de la elaboración del peritaje, número de cédula profesional y firma; o nombre y firma del responsable que haya elaborado el dictamen u opinión técnica; el escenario original del ecosistema antes de la realización de las obras y actividades realizadas sin contar con autorización de impacto ambiental o de la autorización de modificación o ampliación respectiva (medio abiótico, biótico y en su caso memorias o registros fotográficos); el escenario actual (medio abiótico, biótico y fotografías), la metodología y los instrumentos técnicos, fuentes de información que sustenten la elaboración del peritaje, identificación y valoración de los impactos y daños ambientales generados por las obras y actividades realizadas sin contar con autorización de impacto ambiental, o de la autorización de modificación o ampliación respectiva; medidas propuestas de restauración y compensación; e identificación de los instrumentos metodológicos y técnicos que sustenten la información señalada.

**3.-** Presentar un proyecto de reforestación de árboles de los géneros predominantes de la región que corresponda a dicha reforestación, y tomando en cuenta las condiciones geográficas de la misma, debiéndose de ejecutar dicho proyecto a la brevedad, garantizando la supervivencia de dichos árboles por un periodo mínimo de dos años. La elaboración de dicho programa se deberá realizar en coordinación con el H. Ayuntamiento del municipio afectado, a efecto de llevar a cabo el mencionado proyecto de reforestación.

Al tenor de las medidas correctivas que impone la autoridad ambiental dentro del procedimiento administrativo se vislumbra que en la resolución administrativa continúa solicitando la autorización en materia de impacto ambiental, cuando esta es preventiva, en consecuencia no debiera solicitarse en la etapa que se encuentra dicho procedimiento ya que debe ser tramitada antes de que se altere un ecosistema, de la misma forma se sigue solicitando presentar un proyecto que contemple medidas de compensación, mitigación y restauración, sin tener un fundamento jurídico para requerirlo y un proyecto de reforestación que no garantiza la reparación de un posible daño al ambiente y que de igual forma no tiene un soporte que determine que cuando se ocasiona un daño al ambiente debe solicitarse un proyecto de reforestación.

En este sentido se tiene que no existe congruencia entre el objeto de la orden de inspección y las presuntas irregularidades establecidas en el acuerdo de emplazamiento y sus medidas correctivas, así como las sanciones de la Resolución Administrativa y las medias correctivas solicitadas, se advierte una indebida fundamentación y falta de congruencia entre los actos administrativos en las diferentes etapas del procedimiento, además que dentro de los requisitos esenciales es estar debidamente fundado y motivado, lo que incide directamente en la validez del acto administrativo y en consecuencia contraviene lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ello es importante que este procedimiento que engloba a todos los elementos naturales sea debidamente instaurado y controvertido ya que representa una problemática importante que está alterando los ecosistemas pero si no se cuenta con una pronta reestructuración a los ordenamientos aplicables a la materia de impacto ambiental la PROFEPA seguirá trabajando sin dar resultados dado que el problema radica en que la materia de impacto ambiental requiere contar con una legislación basta y fuerte que le permita combatir las problemáticas, estar acorde a las necesidades sociales, actualizada y ser sumamente radical y eficiente, para poder combatir toda esta serie de lagunas que no permiten a la autoridad ambiental procurar realmente por los elementos naturales que permiten que todos los seres vivos sigamos presentes en este planeta.

#### **4.2.6.3 Notificación de Resolución Administrativa**

Al igual que el acuerdo de emplazamiento la notificación de la resolución administrativa debe efectuarse dentro del plazo de los quince días hábiles posteriores a su emisión y de conformidad con el artículo 167 bis 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual deberá ser notificada personalmente o por correo certificado con acuse de recibo. Una vez notificada el inspeccionado tiene 15 días hábiles para recurrir en la vía administrativa dicha resolución a través del recurso de revisión o 45 días hábiles ante otras instancias jurisdiccionales.

Al respecto de la notificación de la resolución es muy importante que la autoridad la notifique dentro del tiempo otorgado por la ley y que la realice de forma adecuada, siendo esta la última etapa del procedimiento administrativo, por ello debe ejecutarse conforme a derecho, ya que en muchos casos se detecta que las notificaciones se realizan en forma extemporánea, sin cubrir las formalidades de ley, lo que propicia que el notificado interponga recurso de revisión ante la misma instancia o juicio de nulidad y en ambos casos es favorable al notificado, todo por una notificación y el trabajo que realizó la autoridad para poder emitir dicha resolución no obtuvo ningún fruto.

## CONCLUSIONES

- El Derecho Administrativo constituye una materia importante dentro de las relaciones que existe entre el Estado y la sociedad ya que mediante este muchas instituciones administrativas que nos brindan servicios se rigen.
- El Estado es el ente que da poder administrativo a las instituciones de la administración pública para que puedan prestar servicios, sin embargo estas deben regir sus actuaciones siempre sujetándose al marco de legalidad que tienen cumpliendo con ciertos requisitos que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo contempla.
- El Derecho Ambiental es un tema que en los últimos años ha adquirido una gran importancia debido a las problemáticas sociales que ha ocasionado alterando principalmente la salud y alimentación, por ello requiere que se diseñen políticas públicas debidamente fundadas y motivadas que realmente vayan encaminadas a la solución de estos problemas, con conocimiento en la materia, dándole un mayor realce e importancia al sector ambiental para que las instituciones sean más rígidas en el ámbito de sus competencias y no se vulnere con gran facilidad la legislación ambiental.
- El Derecho Ambiental se encuentra inmerso dentro de diversas áreas del conocimiento debido al bien jurídico tutelado que es el medio ambiente y del cual todo ser vivo que habita dentro de este planeta depende para realizar sus múltiples funciones, por ello dentro de cualquier materia siempre vamos a encontrar aunque sea un mínima relación con el derecho ambiental, ya que el derecho ambiental es una ciencia multidisciplinaria que representa vida y en consecuencia salud, alimentación, desarrollo, economía, política, etc siempre va a estar presente desde que nacemos y hasta que morimos, de ahí la importancia de contar con una adecuada procuración administrativa ambiental.
- La Administración Pública es la actividad que tiene el Estado para poder realizar sus fines y conducir sus políticas públicas, por ello el ejecutivo es quien encabeza esta actividad y determina que existen diversos órganos centralizados y desconcentrados de las diversas Secretarías de Gobierno que



auxilien y coadyuven al desempeño de funciones para poder brindar servicios públicos a la sociedad.

- Ser un órgano desconcentrado de una Secretaría limita el actuar y no permite que ciertas instituciones crezcan y avancen ya que siempre van a depender de lo que determine o autorice el órgano de la administración pública del cual dependen, dado que no cuentan con una autonomía propia, ni recursos.
- El sector ambiental encabezado por la SEMARNAT tiene a su cargo demasiadas funciones y facultades dado que regula y vigila el aprovechamiento de todos los recursos naturales a nivel nacional, por ello contar con órganos descentralizados y descentralizados ayuda mucho a que esta Dependencia vigile, cuide y proteja los recursos naturales, sin embargo a nivel federal las instituciones que desempeñan directamente actividades de inspección y vigilancia, no están homologadas entre ellas, dado que algunas son descentralizadas y cuentan con la suficiente autonomía y patrimonio propio para desempeñar sus funciones, sin limitaciones y otras por el contrario son desconcentradas y no tienen autonomía, no cuentan con recursos propios y aunque atraer recursos a la federación por la multas que imponen, dependen del presupuesto que la secretaria le determine, eh ahí donde debieran ser equitativas todas las instituciones del sector, porque todas tutelan los recursos naturales de los cuales la nación depende para la subsistencia de la población y para el desarrollo económico del país.
- México es un país que cuenta con una amplia gama de legislaciones en materia ambiental, dado que desde su Constitución Política establece diversos artículos que tienden y dan pauta a crear nuevos ordenamientos legislativos en materia ambiental, aunado a que nuestro país posee una gran riqueza natural al contar con diversos elementos naturales que pueden ser sujetos a regulación, sin embargo la mayoría de ordenamientos requieren de una pronta actualización y en materia de impacto ambiental es necesario revisar la legislación aplicable para modificarla y regular adecuadamente los aspectos que en él se conlleva.
- Tener una amplia legislación en materia ambiental no está garantizando que las problemáticas ambientales se resuelvan o disminuyan, ya que no se aplican

estrictamente, se están dejando a criterio y entendimiento de la autoridad encargada de administrar la justicia ambiental, asimismo los gobiernos están permitiendo el acceso de inversionistas a desarrollarse en nuestros territorios y con nuestros recursos, requiriéndoles las mínimas restricciones en materia ambiental ya que lo que preocupa y ocupa a nuestros gobiernos es el crecimiento económico y la cuestión económica, permitiendo y dejando que estos inversionistas hagan y deshagan con nuestros elementos naturales lo que deseen, ya que a los gobiernos no les preocupa lo que suceda con los recursos naturales y con la población que padece las repercusiones de ello.

- El marco jurídico en materia ambiental es inmenso, sin embargo existen materias como la de impacto ambiental, que aunque cuenta con un marco jurídico este no es basto para que la Autoridad ambiental realmente tutele y procure que los recursos naturales se encuentren disponibles para las generaciones de hoy y mañana, dado que hace falta implementar una ley específica sobre la materia, que contemple y particularice aspectos que son importantes y que no están contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el Reglamento de la ley en cita en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, actualizando así a la materia y dando resultados en cuanto a la procuración ambiental, tomando en cuenta que otros ordenamientos de la misma materia si cuentan con una ley y reglamentos específicos, casos claros la materia forestal, la de vida silvestre, de residuos peligrosos, por mencionar algunas.
- El Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es un procedimiento que substancia y resuelve la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mismo que se debe tramitar antes de realizar construcciones, obras y/o proyectos a fin de obtener una autorización en materia de impacto ambiental que autorice o condicione la realización de una actividad u obra que implique impactos ambientales, a través de medidas de compensación, mitigación o restauración, dependiendo el caso.
- Las Autoridades Ambientales tanto SEMARNAT como PROFEPA deben analizar y estudiar adecuadamente la legislación aplicable a la materia de

impacto ambiental, a efecto de determinar específicamente cuando practicar una visita de inspección o requerir que los particulares se sometan al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, ya que dentro de los artículos que emplean ambas instituciones administrativas establecen casos de excepción los cuales marca la ley que no deben ser sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, omitiendo hacer mención de ello y dejándolos sin regulación, ni trámite alguno que hacer.

- Cuando se rebasa el carácter preventivo de un proyecto u obra a someterse al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la PROFEPA es la autoridad ambiental federal facultada para poder sancionar cuando los supuestos lo establezcan, sin embargo no puede pedir que dicho proyecto que ya está terminado o lleva un grado de avance se someta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental dado que este instrumento de control es meramente preventivo y ya rebasado no existe regulación expresa que obligue a los particulares a someterse a dicho procedimiento o a contar con algún documento, pese a ello la Procuraduría dentro de la sustanciación del procedimiento continua solicitando dentro de las medidas correctivas este cumplimiento, es así que la legislación ambiental en materia de impacto ambiental requiere un profundo análisis, que actualice y contemple estos aspectos que ayudaría a la protección ambiental de los elementos naturales.
- El procedimiento administrativo que substancian la PROFEPA es complejo y requiere que los servidores públicos que substancian dicho procedimiento conozcan y manejen adecuadamente la legislación en materia de impacto ambiental, además de que estén en constante actualización para poder desarrollar mejor sus funciones, ya que es un procedimiento que para mayor y mejor sustanciación requiere tener conocimiento de los aspectos jurídicos y técnicos que emergen de él.

## PROPUESTAS

Las siguientes propuestas son derivadas del análisis jurídico al Procedimiento Administrativo en Materia de Impacto Ambiental, que realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, con la finalidad de eficientar y tutelar jurídicamente a dicho procedimiento:

**PRIMERA:** Adición a la legislación existente aplicable a la materia de impacto ambiental, es decir dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículo 28) o en su defecto dentro del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de impacto ambiental (artículo 5), un catálogo de conductas que sean consideradas como infracciones que permitan a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, garantizar que dicho procedimiento esté debidamente fundado y que pueda ser sancionado, permitiendo la restauración o compensación de los impactos negativos causados al sitio impactado, ya que dentro de dicha materia se contemplan todos los elementos posibles que permiten la vida dentro de un ecosistema, proponiendo considerar las siguientes:

***Son consideradas como infracciones a la materia de impacto ambiental:***

- I. Realizar cualquier tipo de obra o actividad sin contar de manera previa con la autorización en materia de impacto ambiental, emitida por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- II. Obstaculizar al personal autorizado para la realización de visitas de inspección en materia de impacto ambiental.
- III. Incumplir con las condicionantes señaladas en las autorizaciones en materia de impacto ambiental; emitidas por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- IV.- Contar con autorización en materia de impacto ambiental y realizar obras y/o actividades distintas a las señaladas en la misma.

V. Incumplir con la obligación de proporcionar los avisos o presentar los informes establecidos en la legislación ambiental y autorización en materia de impacto ambiental;

VI. Realizar actos u omisiones en la prestación de los servicios técnicos en materia de impacto ambiental que propicien o provoquen la comisión de cualquiera de las infracciones previstas en esta ley;

VII. Prestar servicios técnicos en materia de impacto ambiental sin haber obtenido previamente las inscripciones en los registros correspondientes;

VIII. Contravenir las disposiciones contenidas en los decretos por que se establezcan las Áreas Naturales Protegidas cuando en estas se realicen obras y/o actividades que requieran previamente autorización en materia de impacto ambiental;

IX. Provocar intencionalmente o por imprudencia impactos negativos al medio ambiente, ecosistemas o servicios ambientales.

X. Presentar información falsa a la Secretaría.

XI.- Contravenir los programas de ordenamiento ecológico territoriales, sus unidades de gestión ambiental, los criterios ambientales y los planes de desarrollo municipales.

XII. Cualquier otra contravención no contemplada.

**SEGUNDA:** Crear un nuevo ordenamiento jurídico aplicable específicamente a la materia de impacto ambiental denominándolo: ***Ley General en Materia de Impacto Ambiental***, en el cual se contemplen las situaciones no reguladas en la materia y las conductas sujetas a considerarse como infracción, con el fin de poder contar con un ordenamiento legal coercitivo que permita a la autoridad administrativa ambiental sancionar a quien infringe la normatividad ambiental en materia de impacto ambiental y que respalde jurídicamente el actuar de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como ente tutelar de los recursos naturales.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRÁFICAS

- 1.- BAQUEIRO, E. Introducción al Derecho Ecológico, México, Oxford, 2010, 2da ed, pp. 304.
- 2.- BUNGE, M. Ciencia, Técnica y Desarrollo, Bs. As., Sudamericana, 1997, pp. 286.
- 3.- CARMONA, M. del C. Derecho Ambiental, México, Porrúa, 2014, pp. 268.
- 4.- CARMONA, M. del C. La Constitución y los Derechos Ambientales, México, UNAM, 2015, pp. 256.
- 5.- DE ACEVES, C. Bases Fundamentales del Derecho Ambiental Mexicano, México, Porrúa, 2003, pp.287.
- 6.- DE LOS REYES, O. Aspectos Jurídicos del desarrollo sustentable, una visión retrospectiva, México, Ubijus, 2011, pp. 226.
- 7.- DE LOS SANTOS, V. Impacto Ambiental, una herramienta para el desarrollo sustentable, México, AGT Editor S.A, 2009, pp. 411.
- 8.- DÉCTOR, R. Derecho Ambiental, México, Flores, 2014, pp 257.
- 9.- FERNÁNDEZ, J. Derecho administrativo y administración pública, México, 2009, p.206
- 10.- FRAGA, G, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2012, 48 ed, pp.512.
- 11.- FRANCO, J, Evaluación del Impacto Ambiental, México, Trillas 2015, pp.309
- 12.- GUTIÉRREZ, R., Introducción al Estudio del Derecho Ambiental, México, Porrúa, 2014, 8 ed., pp.699.
- 13.- GRANERO J. Evaluación de Impacto Ambiental, México, FC Editorial, pp. 447.
- 14.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO, Enciclopedia Jurídica Mexicana, T. III, México, Porrúa, 2002, 2302.
- 15.- LÓPEZ, P. L. Derecho Ambiental, México, IURE editores, 2008, pp. 342.
- 16.- MARTÍNEZ, R. Diccionario Jurídico Contemporáneo, México, IURE editores, 2011, 2da reimpresión, pp. 914.
- 17.- RABASA, E. La Constitución y El Medio Ambiente, México, UNAM, 2007, 333.

- 18.- PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Programa de Procuración de Justicia Ambiental, 2014-2018, México 2014, pp. 105.
- 19.- QUINTANA, J. Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales, México Porrúa, 2013, 5 ed, pp 453.
- 20.- RAMÍREZ, D., Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable, México, Porrúa, 2012, pp 303.
- 21.- SÁNCHEZ, N., Primer Curso de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2012, 6ta ed., pp. 517.
- 22.- TENA, F. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa 1995, pp.716.
- 23.- TRON, J.C., Nulidad de los Actos Administrativos, México, Porrúa, 2007, pp. 393.

## **LEGISLATIVAS**

- 1.- MÉXICO, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, Diario Oficial de la Federación, última reforma 29 de enero de 2016, DOF.
- 2.- MEXICO, Ley Federal del Procedimiento Administrativo, del 4 de agosto de 1994, Diario Oficial de la Federación, última reforma 9 de abril de 2012, DOF.
- 3.- MEXICO, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del 28 de enero de 1988, Diario Oficial de la Federación, última reforma 9 de enero de 2015.
- 4.- MEXICO, Ley de Amparo, del 2 de abril del 2013, Diario Oficial de la Federación, última reforma 14 de julio de 2014, DOF.
- 5.- MEXICO, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 31 de diciembre de 1982, Diario Oficial de la Federación, última reforma 24 de marzo de 2016, DOF.
- 6.- MEXICO, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, Diario Oficial de la Federación, última reforma 11 de agosto de 2014, DOF.
- 7.- MEXICO, Ley de Planeación, del 5 de enero de 1983, Diario Oficial de la Federación, última reforma 06 de mayo de 2015, DOF.
- 8.- MEXICO, Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, del 26 de Noviembre del año 2012, Diario Oficial de la Federación.

9.- MEXICO, Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, del 30 de mayo del año 2000, Diario Oficial de la Federación, última reforma 31 de octubre de 2014.

## **INFORMÁTICAS**

- 1.- [http://www.aliat.org.mx/.../derecho\\_y\\_ciencias.../Derecho\\_administrativo\\_I.pd...](http://www.aliat.org.mx/.../derecho_y_ciencias.../Derecho_administrativo_I.pd...)
- 2.- [http://www.catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledf/...c.../capitulo2.pdf](http://www.catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/...c.../capitulo2.pdf)
3. [http://www.sappiens.com/castellano/articulos/administración\\_pública/fuentes\\_delde\\_recho\\_Administrativo](http://www.sappiens.com/castellano/articulos/administración_pública/fuentes_delde_recho_Administrativo).
- 4.- <http://www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas>.
- 5.- [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca\\_de\\_profepa.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html).
- 6.- <http://www.rae.es/>
- 7.- <http://www.bibliojuridica.org>.
- 8.- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>,

## **DIGITALES**

- 1.- DE LOS SANTOS, A. Derecho Administrativo I, (en línea), México 2012, Red Tercer Milenio S.C. pp. 165.
- 2.- GORDILLO, A. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas tomo I, (en línea), Buenos Aires 2013, Fundación de Derecho Administrativo.
- 3.- Capitulo II Marco Legal del Servidor Público en la Administración Pública Federal. (En línea).
- 4.- PÉREZ, M. El ámbito de aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, (en línea) Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2001, pp. 32).
- 5.- QUINTANA, C. Curso del Procedimiento de Inspección y Vigilancia, PROFEPA, Dirección General de Procedimientos y Consulta, 2015. Toluca, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Estado de México, 2013.