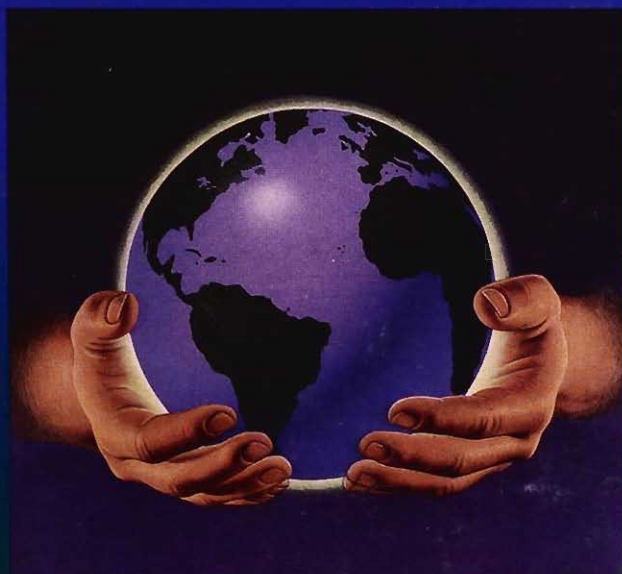


627

DERECHO AMBIENTAL



José Juan González Márquez
coordinador

Miguel Angel Cancino Aguilar
Rebeca Castillo Delgadillo
Silvia Lucía González Ruíz
Marín Sosa Sierra
Artemio Roque Álvarez
Miriam González Villamil
Soledad Gasga González
Juan Manuel Terán Contreras



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

División de Ciencias Sociales y Humanidades

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DERECHO AMBIENTAL



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

División de Ciencias Sociales y Humanidades

UNIDAD AZCAPOTZALCO

José Juan González Márquez
coordinador

Miguel Ángel Cancino Aguilar
Rebeca Castillo Delgadillo
Silvia Lucía González Ruíz
Martín Sosa Sierra
Artemio Roque Álvarez
Miriam González Villamil
Soledad Gasga González
Juan Manuel Terán Contreras

2893313

DERECHO AMBIENTAL



AZCAPOTZALCO
BIBLIOTECA

0203544

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. Julio Rubio Oca

Secretaria General

M. en C. Magdalena Fresán Orozco

UNIDAD AZCAPOTZALCO

Rector

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario

Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtra. Mónica de la Garza Malo

Jefe del Departamento de Derecho

Lic. Luis Figueroa Díaz

Diseño de portada

Mónica Fernández Levy

ISBN: 970-620-506-3

© Universidad Autónoma Metropolitana
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Av. San Pablo Núm. 180
Azcapotzalco

Impreso y hecho en México

INDICE

PRESENTACION	I
EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO	15
LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL	25
1. La distribución de competencias para legislar en materia ambiental	26
1.1. El sentido del federalismo	26
1.2. Las reglas para la asignación de competencias	28
1.3. Facultades expresas, implícitas, concurrentes y coincidentes	29
1.4. La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional	32
1.5. La facultad exclusiva de la Federación para legislar en algunos aspectos de la materia ambiental	37
2. El sistema de delegación de facultades establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	42
2.1. La función de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	42
2.2. Las facultades administrativas que el Congreso Federal conserva	44
2.3. La competencia administrativa de los gobiernos locales en materia ambiental	58
2.4. Análisis del Párrafo Segundo del Artículo Segundo Transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	62
Conclusiones	63
ANALISIS JURIDICO DE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL	81
1. Antecedentes	81
2. Legislación vigente en materia de evaluación del impacto ambiental	83

3. Obligatoriedad de la evaluación del impacto ambiental en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su Reglamento y otras leyes	84
3.1. Casos en que la evaluación del impacto ambiental será determinado como obligatoria por la autoridad administrativa	87
3.2. Casos en que la evaluación del impacto ambiental es obligatoria	88
3.3. Informe preventivo y evaluación del impacto ambiental	89
3.4. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental	89
3.5. La evaluación del impacto ambiental como acto de autoridad	93
3.6. Modificaciones a la evaluación del impacto ambiental con anterioridad a la emisión de la resolución	96
3.7. Casos en que se modifican los efectos de la resolución	97
4. Autoridad competente para conocer sobre la evaluación de impacto ambiental	97
5. Autoridades administrativas federales con facultades en materia de impacto ambiental	101
6. Recursos que proceden ante la resolución sobre la evaluación del impacto ambiental	102
EL MARCO JURIDICO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA	105
1. Antecedentes	105
2. El marco constitucional	111
3. La prevención y control de la contaminación atmosférica en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	113
4. La regulación federal de la prevención y control de la contaminación atmosférica	115
4.1. Bienes y Zonas de Jurisdicción Federal	115
4.2. Fuentes Emisoras de Jurisdicción Federal	120
4.3. Monitoreo de la Calidad del Aire e Incineración a Cielo Abierto	132
5. La regulación local de la prevención y control de la contaminación atmosférica	134

MARCO LEGAL DEL MANEJO DE RESIDUOS PELIGROSOS, DE LAS ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS Y DE LA CONTAMINACION POR RUIDO	159
Introducción	159
1. Marco legal de los residuos peligrosos	160
1.1. Antecedentes	160
1.2. Marco Jurídico Aplicable a los Residuos Peligrosos	162
1.3. Ambito Personal de aplicación de las normas relativas a la generación y manejo de los Residuos Peligrosos	163
1.4. Del Generador	164
1.5. Del almacenamiento	166
1.6. Del Transporte	168
1.7. De la Disposición Final	170
1.8. De la Importación y Exportación	171
1.9. Otras disposiciones en la materia	174
2. Marco legal de las actividades altamente riesgosas	190
2.1. Antecedentes	190
2.2. Marco Jurídico Aplicable a las Actividades Altamente Riesgosas	190
2.3. Sujetos Obligados	191
2.4. Actividades Altamente Riesgosas y usos del suelo	191
2.5. Listados de Actividades Altamente Riesgosas	194
2.6. El Estudio de Riesgo	195
2.7. El Programa para la Prevención de Accidentes	197
2.8. Algunas consideraciones sobre la reglamentación de actividades altamente riesgosas	198
3. Marco legal de la contaminación originada por la emision de ruido	208
3.1. Antecedentes	208
3.2. Marco Jurídico Aplicable a la Contaminación Generada por el Ruido	209
3.3. Sujetos Obligados	210
3.4. Construcción de Obras e Instalaciones	210
3.5. Fuentes fijas	211
3.6. Fuentes Móviles	213
3.7. Fuentes Específicas	214

LAS RESPONSABILIDADES CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL	223
Introducción	223
1. Responsabilidad civil	225
1.1. Excluyentes de la responsabilidad civil	230
1.2. Tipos de responsabilidad civil	232
1.3. Vía jurídica para exigir la indemnización al ambiente derivada de la responsabilidad civil	245
1.4. Responsabilidad civil por daños nucleares	246
2. Responsabilidad administrativa	249
 RESPONSABILIDAD PENAL EN MATERIA AMBIENTAL	 353
1. La responsabilidad penal	354
2. La responsabilidad penal y sus diferencias con la responsabilidad administrativa	356
3. Los delitos en materia ambiental	357
4. Los delitos ambientales previstos en el Código Penal	358
5. Los delitos especiales	361
6. Los delitos ambientales previstos en la Ley Federal de Caza	367
7. Los delitos ambientales previsto en la Ley Forestal	370
8. Los delitos ambientales previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	372
9. Conclusiones	379
 EL EJERCICIO DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD EN MATERIA AMBIENTAL	 383
Introducción	384
1. La inspección y vigilancia en materia ambiental	384
1.1. Competencia federal en materia ambiental	386
1.2. Bases constitucionales de la inspección y vigilancia	388
1.3. Elementos de la inspección y vigilancia	390

2. La inspección y vigilancia en la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente	391
2.1. Finalidad de la inspección y vigilancia	391
2.2. Requisitos de la orden para efectuar la visita de inspección u oficio de comisión	391
2.3. Objeto de la visita de inspección	393
2.4. Desarrollo de la visita y levantamiento del acta de inspección	394
2.5. Emplazamiento para ofrecer pruebas y alegatos	403
2.6. La resolución administrativa	407
2.7. Cobro de Multas	411
3. La inspección y vigilancia en materia ambiental en otras leyes	412
3.1. Ley de Aguas Nacionales	412
3.2. Ley Forestal	413
3.3. Ley de Pesca	413
3.4. Ley Federal sobre Metrología y Normalización	414
3.5. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear	416
3.6. Ley Minera	418
3.7. Ley de Vías Generales de Comunicación	419
3.8. Ley General de Salud	419
3.9. Ley de Caza	424
4. Medios de impugnación en contra de la resolución administrativa que concluye el procedimiento de inspección y vigilancia	424

**MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES ANTE LA
VERIFICACION AMBIENTAL 427**

Introducción	428
1. El gobernado frente a la actuación de las autoridades ambientales	429
1.1. La inspección ambiental y el artículo 16 constitucional: competencia, fundamentación y motivación	429
1.2. Requisitos de la inspección ambiental contemplados en el artículo 16 constitucional	433
1.3. La inspección ambiental y el artículo 14 constitucional	435

2. El recurso de inconformidad en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	438
2.1. Procedencia del recurso	440
2.2. Término para interponer el recurso	441
2.3. Obligación para interponer el recurso	442
2.4. Autoridad competente para resolver el recurso	444
2.5. Recepción del recurso	446
2.6. Formalidades del recurso	446
2.7. Suspensión de la ejecución de la resolución recurrida	450
2.8. Resolución al recurso de inconformidad	454
3. El juicio de nulidad en relación con las multas impuestas por las autoridades ambientales	457
3.1. Bases constitucionales del juicio de nulidad	458
3.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación	459
3.3. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia ambiental	459
3.4. Partes en el juicio de nulidad	460
3.5. Término para interponer el juicio de nulidad	461
3.6. Sustanciación del juicio de nulidad	461
3.7. Cierre de instrucción	472
3.8. Sentencia	472
3.9. Recursos en el juicio de nulidad	475
4. El juicio de amparo en materia ambiental	477
4.1. Principios rectores del juicio de amparo	477
4.2. Procedencia del amparo en materia ambiental	478
4.3. Tipos de amparos en materia ambiental	482
4.4. Las partes en el juicio de amparo	483
4.5. Suspensión del acto reclamado	484
4.6. Sobreseimiento del juicio de amparo	485
4.7. Sustanciación del juicio de amparo indirecto	488
4.8. Recurso de revisión	489
4.9. Sustanciación del juicio de amparo directo	490
4.10. Efectos del amparo	492
5. Reflexión final	494
6. Bibliografía	495

REGIMEN FISCAL EN RELACION CON LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL	499
Introducción	500
2. Régimen fiscal general	501
2.1. Impuesto Sobre la Renta	502
2.2. Impuesto al Valor Agregado	514
2.2. Impuesto al Activo	519
3. Régimen fiscal general aplicable en materia ambiental	525
3.1. Prevención y control de la contaminación atmosférica	529
3.2. Prevención y control de la contaminación de aguas	531
3.3. Sector forestal	532
3.4. Residuos peligrosos	534
4. Estímulos fiscales en materia ambiental	535
4.1. Procedimiento para el otorgamiento de estímulos fiscales	536
4.2. Pago de derechos por el otorgamiento de estímulos fiscales	537
4.3. Acreditamiento de estímulos fiscales	537
4.4. Recargos por acreditamiento de estímulos imprevistos	538
4.5. Prevención y control de la contaminación atmosférica	538
4.6. Sector forestal	538
4.7. Contaminación generada por la emisión de ruido	538
Conclusiones	540

A nuestros maestros

Raúl Brañes Ballesteros
Santiago Oñate Laborde

PRESENTACION

Si concebimos como objeto de estudio del derecho ambiental a aquéllas normas que regulan las conductas que pueden alterar el equilibrio que existe entre los elementos del ambiente y que pongan en peligro mediato o inmediato la continuidad de las distintas formas de vida, entonces nos explicaremos que el conjunto de normas jurídicas que integran este derecho no pueden estar sistematizadas en un sólo ordenamiento.*

En efecto, las normas que conforman al derecho ambiental, aunque tienen su origen común en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran dispersas en distintos ordenamientos jurídicos de igual jerarquía; si bien es cierto que tenemos un ordenamiento rector, como lo es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual contiene orientaciones generales de política ambiental, también lo es que existe la necesidad de regulaciones específicas en los distintos sectores de la protección ambiental.

Entonces, el primer problema que tenemos que resolver en el estudio del derecho ambiental, es el que se refiere a su dispersión en distintas leyes de igual jerarquía, tal es el caso de la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Salud, la Ley Federal del Mar, la Ley de Turismo, la Ley Federal de Metrología y Normalización, los tratados internacionales ambientales, etc.

Un segundo problema, se refiere al aspecto cuantitativo, en virtud de la gran cantidad de normas de distinta jerarquía que se derivan de las diversas leyes ambientales sectoriales; así, tenemos infinidad de reglamentos ambientales, decretos y normas oficiales mexicanas sobre la materia.

Un tercer problema que debemos resolver en el estudio del derecho ambiental es el que deriva del pacto federal. Esto es, la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno que tiene su origen en el propio texto constitucional, ha dado lugar a un sistema normativo federal de protección al ambiente,

* Brañes Ballesteros, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano*, Fundación Universo Veintiuno, A.C., pág. 31 y 32.

otro estatal y otro municipal, no estando siempre definidos de manera categórica los límites de esos tres niveles competenciales.

Lo anterior se complica si consideramos que en la doctrina no se han elaborado obras que aborden el estudio sistemático del derecho ambiental; la jurisprudencia tampoco nos ayuda mucho en la medida en que ha estado ausente en la interpretación del derecho ambiental en virtud de su escasa aplicación y dada la flexibilidad en esa aplicación por parte de las autoridades administrativas.

En consecuencia, el estudio y aplicación del derecho ambiental se dificulta por su complejidad, dispersión, diversidad y por la gran cantidad de normas existentes, así como por la carencia de orientaciones doctrinales y jurisprudenciales.

La presente obra tiene por objeto contribuir al estudio del derecho ambiental y en ese sentido, auxiliar a su comprensión y aplicación; su contenido se divide en cinco partes: en la primera, se aborda el tema de la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno; en la segunda, se analiza la regulación sustantiva de algunos temas que se han considerado de particular importancia, tal es el caso del impacto ambiental, emisiones atmosféricas, manejo de residuos peligrosos y realización de actividades altamente riesgosas; en una tercera, se aborda la regulación de la responsabilidad que trae el incumplimiento de las normas ambientales, identificando a la administrativa, la civil y la penal; en la cuarta, se tocan las formalidades de los visitas de inspección y vigilancia en materia ambiental, así como los medios con que cuentan las personas que sufren actos de molestia para restablecer el orden jurídico cuando las autoridades ambientales se apartan de su cometido; y, finalmente, se analizan los instrumentos fiscales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los inversionistas para incentivar la introducción de tecnologías anticontaminantes.

Los temas que se comprenden en la presente obra se abordan a partir de un enfoque crítico y propositivo, que tiene como fin contribuir al perfeccionamiento de la regulación ambiental. En este análisis jugó un papel importante la formación teórico-práctica de los autores en la medida en que se conjugó la experiencia académica y pragmática, en virtud de que la mayoría de ellos desarrollan actividades docentes en una institución de educación superior y han conocido la aplicación del derecho ambiental y sus dificultades, por tener distintas responsabilidades en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

LA EDITORIAL

EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO AMBIENTAL MEXICANO

JOSE JUAN GONZALEZ MARQUEZ

A pesar de que hacia 1917, fecha en que promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aun vigente, el país contaba únicamente con 15 millones de habitantes que tenían a su disposición una superficie total de casi dos millones de kilómetros cuadrados, bondadosos en variados recursos naturales, que hacían poco probable la validez de la tesis de Malthus sobre el crecimiento geométrico de la población; la Carta Queretana no soslayó la protección del Medio Ambiente.

En efecto, los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social, lo introdujeron en el artículo 27 de la Norma Fundamental y, al enterrar con ello la concepción napoleónica de la propiedad absoluta, permitieron a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones al desarrollo de las vocaciones económicas en aras de un desarrollo equilibrado.

Bajo esta base legal fueron decretadas en México las primeras reservas de la biosfera, es decir: la Isla Guadalupe y Cajón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y 14 de septiembre de 1937, respectivamente; y bajo el mismo fundamento el Congreso de la Unión aprobó leyes tales como: La Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 12 de marzo de 1971 y la Ley Federal de Protección al Ambiente, del 11 de febrero de 1982.

Así, si bien es cierto por una parte podemos señalar que la vocación ambientalista tiene arraigo antiguo en el orden jurídico mexicano, por la otra, es menester reconocer que la legislación sobre el ambiente ha sido objeto de una profunda modernización en los últimos doce años.

En efecto, en la década de los ochentas dos reformas constitucionales han precisado las bases jurídicas de la protección del ambiente en la Carta Magna. La primera en 1982, introdujo al texto del artículo 25 constitucional claramente la idea del cuidado al medio ambiente, recogiendo con ello la ya universal idea del desarrollo sustentable.¹

La segunda en 1987, enmendó los artículos 27 y 73 de la Norma Fundamental para por una parte, ampliar la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada tendientes a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por la otra, para facultar al Congreso de la Unión a fin de expedir leyes que propicien la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la atención de los problemas ambientales.²

Al amparo de esta última reforma fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988; así como leyes locales en 29 de las 31 Entidades Federativas que integran el Pacto Federal Mexicano; 5 Reglamentos a la Ley General y 59 Normas Oficiales Mexicanas, incluyendo una de carácter emergente. Lo anterior sin dejar de mencionar que aunque por el momento sólo se cuenta con 255 Bandos Municipales en la materia, pronto se habrá de completar esta tarea en los 2,389 Municipios que integran el territorio nacional.

Empero, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 no es el único cuerpo normativo de rango federal que regula la protección ecológica. Se trata de un ordenamiento de carácter globalizador.

En primer lugar, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un ordenamiento globalizador porque establece un principio rector en torno al cual gira todo el derecho ambiental, a saber, el relativo a la evaluación del impacto ambiental que en términos de su artículo 28 es una condición previa a la realización de obras o actividades públicas o privadas que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites o condiciones señaladas en los reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad que se desarrolle y amén de que ésta sea objeto de otras restricciones en una ley sectorial que la regule específicamente.

Las normas relativas a este último aspecto conllevan a la regulación de las conductas humanas que de una u otra manera pueden alterar el equilibrio de los ecosistemas cuyos elementos, constituyen el bien jurídico tutelado por el derecho ambiental.

En segundo lugar, porque ha dado fundamento a 5 reglamentos sobre: Evaluación del Impacto Ambiental; Residuos Peligrosos; Transporte Terrestre de Residuos Peligrosos; Prevención y Control de Contaminación a la Atmósfera; Contaminación generada por los Vehículos Automotores que circulan en el D.F., Municipios y su Zona

¹ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

² Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

Conurbada; amén de otorgar vigencia jurídica al Reglamento para la Protección y Control del Medio Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido.³

REGLAMENTOS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE	FECHA DE PUBLICACION EN EL D.O.F.
Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido	06.12.82
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental	07.06.88
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada	25.11.88
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos	25.11.88
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera	25.11.88
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	07.04.93

³ El artículo tercero Transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de la misma seguirán en vigor las que han regido hasta la fecha de su expedición, en lo que no la contravenga, y las referencias legales o reglamentarias a la Ley Federal de Protección al Ambiente, se entienden hechas en lo aplicable a la nueva Ley. Por esta razón el Reglamento sobre Ruido que derivó de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, se encuentra vigente.

En tercer lugar, porque establece reglas generales sobre aspectos básicos del derecho ambiental que son mayormente desarrollados por las siguientes leyes: la Ley de Aguas Nacionales (01-12-1992 D.O.F.), la Ley de Pesca (25-06-92 D.O.F.), la Ley Federal de Caza (05-01-1952 D.O.F.), la Ley General de Asentamientos Humanos (21-07-1993 D.O.F.), la Ley Minera (26-06-1992 D.O.F.), la Ley General de Bienes Nacionales (08-01-1982 D.O.F.), Ley Federal de Sanidad Animal (18-06-1993 D.O.F.), Ley Federal de Sanidad Vegetal (05-01-1994 D.O.F.), la Ley Federal del Mar (08-01-1986 D.O.F.), entre otras, de las cuales también han emanado los siguientes reglamentos: Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (12-01-94 D.O.F.), Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias (23-01-79 D.O.F.), Reglamento de la Ley Forestal (13-07-1988 D.O.F.), Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al Mar (21-08-1992 D.O.F.), y Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias (23-01-79 D.O.F.).

Como puede observarse la mayoría de estos ordenamientos son de reciente data, pero ello no quiere decir que la regulación sobre los aspectos que tratan sea nueva en México, en todos los casos se trata de ordenamientos jurídicos que perfeccionan el marco regulatorio que les precedió y al cual han abrogado en cada caso concreto.

En síntesis, podemos señalar que todas las actividades humanas que se desarrollan con relación a las materias reguladas en estos ordenamientos deben pasar por la evaluación del impacto ambiental previo a ser iniciadas y ya iniciadas sujetarse a las restricciones que marcan las leyes específicas.

En cuarto lugar, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es un ordenamiento globalizador porque al amparo de ella y con apego a lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización se han dictado 59 Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ecológica.⁴

Las Normas Oficiales Mexicanas son de reciente data, entraron en vigor el 18 de octubre de 1993 las referentes a descarga de aguas residuales y monitoreo de la contaminación atmosférica, mientras que las relativas a residuos peligrosos y contaminación atmosférica el 22 de octubre del mismo año. Pero todas ellas sustituyeron a Normas Técnicas Ecológicas en las mismas materias que fueron dictadas entre 1988 y 1991, dando con ello un gran avance en los niveles de exigencia para contrarrestar los efectos de las actividades contaminantes.

⁴ A las Normas Oficiales Mexicanas se encuentra encomendada la determinación de los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar de la población y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; es decir, si el derecho ambiental tutela como bienes jurídicos a los diversos elementos de la biosfera, las Normas Oficiales Mexicanas determinan hasta donde la actividad perturbadora de la conducta humana puede ser soportada por dichos bienes sin alterar su equilibrio.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS VIGENTES EN MATERIA AMBIENTAL

MATERIA	FECHA DE PUBLICACION	NUMERO DE NORMAS
Descargas de Aguas Residuales	D.O.F. 18.10.93	33
Contaminación Atmosférica Monitoreo	D.O.F. 18.10.93	5
Contaminación Atmosférica	D.O.F. 22.10.93	13
Norma Emergente	D.O.F. 18-11-93	1
Residuos Peligrosos	D.O.F. 22.10.93	7
Total		59

Ese amplio marco jurídico regulatorio de la protección al ambiente se encuentra además complementado por los Tratados Internacionales que sobre el particular nuestro país ha signado.

Como es sabido, las Convenciones Internacionales a las que se adhiere el Ejecutivo Federal al ser ratificadas por el Senado de la República se incorporan al orden jurídico nacional, con el nivel jerárquico de una ley federal, sin necesidad de que medie ningún otro acto legislativo de implementación.⁵

En material ambiental México ha ratificado 58 Acuerdos Internacionales que abordan temas tales como: el medio ambiente en su conjunto; la atmósfera y el espacio ultraterrestre; aguas continentales; flora terrestre; fauna silvestre; escenarios de bellezas naturales y arquitectónicas; medio marino; recursos energéticos; elementos ambientales distintos a los recursos naturales; ambiente; salud humana y, ambiente construido; destacando por su importancia, el Convenio de la Paz, el Convenio de

⁵ En este aspecto el derecho mexicano difiere del vigente en los Estados Unidos de América, en donde es práctica común la firma de los llamados "executive agreements" que para ser obligatorios requieren de una ley de implementación. Así por ejemplo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, a pesar de haber sido adoptada por el Gobierno de ese país, no es obligatoria en el territorio del mismo sino en las partes reguladas por su *Ley de Especies Amenazadas de los Estados Unidos publicada en 1973*.

Basilea, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre el Cambio Climático, así como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres.

Este marco jurídico ha establecido en nuestro país mecanismos de tutela legal del ambiente tanto preventivos como correctivos.

Entre los primeros tenemos, la legislación mexicana relativa a la evaluación del impacto ambiental, que como hemos dicho es condición necesaria para el inicio de cualquier actividad que pueda alterar el equilibrio ecológico, entre los segundos, encontramos las distintas formas de sanción para las conductas humanas ilícitas que afectan el ambiente.

Universalmente son reconocidas tres formas de responsabilidad por actos ilícitos: la responsabilidad civil, la administrativa y la penal.

Si bien la responsabilidad civil no está regulada en la legislación ambiental, ésta tiene su fundamento jurídico en los principios generales de la responsabilidad extracontractual regulada en los artículos 1910 y 1913 del Código Civil, mismos que disponen respectivamente que: “El que obrando ilícitamente o en contra de las buenas costumbres cause daño a otra, está obligado a repararlo, al menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexplicable de la víctima”; y que “Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan, o por otras causas análogas, está obligado a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.⁶

En cuanto a la responsabilidad penal es necesario señalar que la legislación ambiental establece 14 tipos penales de carácter ambiental, sin que exista un tipo genérico que se denomine “delito ambiental o delito ecológico”, sino tipos específicos de delitos, que protegen indirectamente al ambiente a través de la tutela de ciertos bienes jurídicos.

Así, sin pretender hacer un análisis dogmático de los 5 tipos penales de carácter ambiental contemplados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente podemos señalar que las conductas sancionadas por éstos son:

- a) Artículo 183, realización de actividades consideradas como riesgosas.
- b) Artículo 184, realización de actos con materiales o residuos peligrosos.
- c) Artículo 185, emisión de gases, humos o polvos.
- d) Artículo 186, descarga de aguas residuales, desechos o contaminantes.
- e) Artículo 187, emisión de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica.

⁶ La Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981 señalaba en su artículo 63 que las sanciones administrativas se impondrían sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades que surjan con apoyo en otras disposiciones legales. La Ley vigente no hace esta alusión porque no es necesario cuando se mira el orden jurídico nacional en su conjunto.

Estas conductas sólo son sancionadas bajo ciertas condiciones, a saber:

- Que se realicen sin contar con autorización.
- Violando las normas de seguridad o reglamentarias aplicables.

Además para que sean penalmente sancionadas estas conductas deben ocasionar daños a:

- La salud pública.
- La fauna.
- La flora.
- Los ecosistemas.

Amén de lo anterior, podemos señalar que existen tipos penales ambientales en otras leyes. Así, la Ley Forestal considera como tal el transportar, comerciar o transformar madera en rollo sin contar con el programa de manejo respectivo.⁷

Cinco son también los tipos penales ambientales que acota la Ley de Caza:

- Cazar animales en veda permanente.
- Usar armas prohibidas.
- Cazar por medios no autorizados.
- Cazar hembras o crías de mamíferos no considerados dañinos.
- Apropiarse o destruir nidos y aves de las aves silvestres.

Finalmente el Código Penal Federal tipifica tres delitos:

- Destruir recursos naturales de origen agrícola, productos industriales o medios de producción.
- Ocasionar enfermedades a plantas o animales, capturar, dañar o privar de la vida a mamíferos o quelonios marinos.
- Recolectar o comercializar sus productos sin la autorización correspondiente.

Pero, sin duda uno de los mecanismos correctivos más importantes de la legislación ambiental está constituido por las sanciones administrativas, consistentes en multa, clausura, arresto y decomiso.

⁷ El Programa de Manejo es la autorización que otorga la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el aprovechamiento de los bosques.

Vale decir que las sanciones administrativas por incumplimiento de obligaciones en materia ambiental son las más altas del ordenamiento jurídico mexicano, destacando la Ley Federal de Pesca y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyas sanciones oscilan entre 20 y 20 mil salarios mínimos en ambos cuerpos normativos.

Las sanciones administrativas se aplican en todos los casos en que existe una contravención a los preceptos de la Ley, de las leyes complementarias, de sus reglamentos o de las Normas Oficiales Mexicanas. El procedimiento para la aplicación de sanciones en este caso se encuentra perfectamente definido por la legislación aplicable y se desarrolla en estricto apego a las garantías de legalidad, audiencia y debido proceso.

De la misma manera en que el orden jurídico mexicano en materia ambiental ha venido desarrollándose, la gestión ambiental ha experimentado avances importantes en los últimos años.

Al respecto, tanto a nivel federal, como en las Entidades Federativas se observan importantes cambios, en 1973 se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; en 1982 se crea la Subsecretaría de Ecología dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y en 1992, se crean el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como Organos Desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social.

En términos generales, puede decirse, según determina el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Ecología es el órgano encargado de expedir la normatividad aplicable a los distintos aspectos que comprende la materia ambiental, salvo en casos muy concretos en donde cumple funciones operativas, (tal es el caso de la evaluación del impacto ambiental o la administración de las áreas naturales protegidas).

Por otra parte, el Acuerdo que regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, prevé la existencia de las diferentes Unidades Administrativas a través de las cuales, tanto el Instituto como la Procuraduría, ejercerán las atribuciones que les confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Conforme a lo que señala el artículo 8º del Acuerdo que se comenta, el Instituto Nacional de Ecología cuenta con las siguientes Direcciones Generales:

- De Planeación Ecológica
- De Normatividad Ambiental
- De Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales
- De Investigación y Desarrollo Tecnológico

En cambio, La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, según reza el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, se convierte en el principal órgano de vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental.

Amén de lo anterior, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, actúa también como un "OMBUDSMAN" especializado que puede emitir recomendaciones tanto a autoridades de los tres niveles de gobierno como a los sectores social y privado, en aquellos casos en que carece de competencia para actuar como autoridad.

Por otra parte, en términos del artículo 17 del ordenamiento señalado, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con las siguientes Unidades Administrativas:

- Subprocuraduría de Participación Social y Quejas, a la que se adscriben las Unidades de Participación Social y Quejas
- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, a la que se adscriben las Unidades de Planeación de Auditoría Ambiental y de Operación
- Subprocuraduría de Verificación Normativa, a la que se adscriben las Unidades de Programación y Apoyo Técnico y de Verificación Normativa
- Finalmente, la Unidad Jurídica y la Unidad de Administración son áreas de apoyo que se adscriben directamente al Procurador Federal

Amén de lo anterior, otras dependencias del Gobierno Federal, tales como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Pesca y la Secretaría de Marina tienen encomendadas también sendas atribuciones en materia de vigilancia sobre el cumplimiento de legislación ambiental específica.

A nivel local se han creado Procuradurías para la defensa del Ambiente en los Estados de Guerrero y Morelos, mientras que en las restantes Entidades Federativas se cuenta también con Subsecretarías, o Direcciones Generales a las cuales se les han encomendado estas cuestiones.

Por otra parte, 529 municipios cuentan ya con regidores ecológicos y otros 319 con algún otro tipo de unidad administrativa con funciones en la materia.

No obstante todo lo anterior, debemos considerar que el derecho ambiental mexicano enfrenta aún varios retos. Varias de sus instituciones y los procedimientos previstos para su aplicación ameritan una seria revisión, en el caso por ejemplo de las disposiciones que regulan el procedimiento para la evaluación del impacto ambiental, o las secuelas procedimentales a que deben sujetarse las visitas de inspección. En materia de responsabilidad por daños ambientales, es necesario reconsiderar las limitaciones de un sistema civilista en donde opera el principio de causalidad entre el daño y la conducta personal, cuando se trata de tutelar a intereses jurídicos que son difusos.

De la misma forma es necesario argumentar en favor de una modificación en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la tipificación de las conductas penalmente sancionables.

Estos y otros temas son tratados en el presente texto.

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

JOSE JUAN GONZALEZ MARQUEZ
MIGUEL ANGEL CANCINO AGUILAR

SUMARIO.- 1. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR EN MATERIA AMBIENTAL.- 1.1. El sentido del federalismo.- 1.2. Las reglas para la asignación de competencias.- 1.3. Facultades expresas, implícitas, concurrentes y coincidentes.- 1.4. La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional.- 1.5. La facultad exclusiva de la Federación para legislar en algunos aspectos de la materia ambiental.- 1.5.1. Materias expresamente definidas como federales.- 1.5.2. Facultades de la Entidades Federativas para legislar en materia ambiental.- 2. EL SISTEMA DE DELEGACION DE FACULTADES ESTABLECIDO POR LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.- 2.1. La función de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- 2.2. Las facultades administrativas que el Congreso Federal conserva.- 2.2.1. Facultades de política y normatividad general.- 2.2.2. Facultades atendiendo a bienes, zonas y circunscripciones territoriales específicas.- 2.2.3. Facultades relativas a materias o aspectos ambientales específicos.- 2.3. La competencia administrativa de los gobiernos locales en materia ambiental.- 2.3.1. Facultades delegadas que coinciden con facultades propias de los niveles locales.- 2.3.1.1 La formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares.- 2.3.1.2. El ordenamiento ecológico local.- 2.3.2. Facultades referidas a zonas y circunscripciones territoriales específicas.- 2.3.3. Facultades referidas a aspectos ambientales específicos.- 2.3.4. Facultades que efectivamente la Federación delega en los Estados y Municipios.- 2.4. Análisis del Párrafo Segundo del Artículo Segundo Transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- Conclusiones.-

“Los poderes delegados al Gobierno Federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los Gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.”¹

MADISON.

1. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR EN MATERIA AMBIENTAL

1.1. El sentido del federalismo

El sistema de distribución de competencias es una necesidad propia de los estados federales, en el cual las entidades miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al primero.

Ulises Schmill señala sobre el particular que:

“...La unidad personificada de las normas federales es la Federación; la de las normas locales constituyen a los Estados locales. Es una característica típica del Estado Federal, como de toda comunidad jurídica que su territorio se encuentre articulado especialmente y que los diversos círculos normativos se encuentren establecidos por una norma superior que los delimite en sus respectivos ámbitos de validez. Si en el Estado Federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyen una comunidad jurídica, es decir, un sólo orden estatal. Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la Constitución Federal del Estado.”²

¹ Tomado de: “EL FEDERALISTA. XXIII”. en: EL FEDERALISTA. México, FCE, 1943, p. 45.

² Schmill Ordoñez, Ulises. “ESQUEMA CONCEPTUAL DESCRIPTIVO DEL ESTADO FEDERAL Y DEL JUICIO DE AMPARO”. en: El Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 279.

Así, en Schmill es una norma superior tanto al orden local como al orden federal la que debe delimitar el reparto competencial. En otras palabras, esta cuestión no puede ser dejada a la legislación secundaria sino que involucra al acto mismo de "Constitución".

Manuel Herrera y Lasso, en el mismo sentido, menciona como una característica del régimen federal la coexistencia de dos jurisdicciones, lo que significa que los gobernados están sujetos a una doble autoridad, ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia; pero agrega que si en un régimen federal la autonomía local se redujera al ejercicio de unas cuantas facultades de gobierno, la Federación, con todo y la existencia de las dos jurisdicciones, sólo tendría valor de marbete, de apariencia verbal desprovista de contenido, si al gobierno general le reserva facultades mínimas, la autonomía de cada una de las Entidades Federativas tendrá un ámbito tan estrecho que a pesar del señorío constituyente de ellas, no será su unión un auténtico lazo federativo.³ De tal manera que la eficacia misma del federalismo, como modelo de vida política, está dada por el equilibrio que en el acto de constitución guarden las facultades federales y locales.

Por otra parte, como es sabido, los orígenes de nuestro federalismo difieren de la forma en como éste surge en los Estados Unidos de América. Mientras que para el vecino país del norte, durante la Convención reunida en el Palacio del Estado de Filadelfia en 1887 los Estados cedían parte de sus facultades a un Estado Federal; el México independiente que surge en 1821, es un Estado Unitario que en la Constitución de 1824 cede parte de sus facultades a las regiones.⁴

La diferencia, dice Tena Ramírez, "proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederles las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse el poder central".⁵

No obstante, en ambos casos, es al momento en que se asume el pacto federal cuando se toma entre las partes la decisión de definir sus respectivos ámbitos competenciales.

Esta diferencia, tiene efectos prácticos. Así, sostiene Tena Ramírez:

"En un sistema como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la Fede-

³ Véase: Herrera y Lasso, Manuel. ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES. México, Miguel Ángel Porrúa. 1986, pp. 91-93

⁴ Jorge Muñoz Barret en su trabajo "los recursos naturales y su protección jurídica" plantea que: "...si bien es cierto que existía una tendencia a la desunión, también es cierto que las raíces históricas correspondían a un estado centralizado en el que se exigía una descentralización para poder mantenerse unido" véase este trabajo en: LA INDUSTRIA PETROLERA ANTE LA REGULACION JURIDICO-ECOLOGICA EN MEXICO. México, UNAM-PEMEX, 1992.

⁵ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, 1981, p. 113.

ración, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema. En el otro sistema, la duda debe favorecer a la Federación”.⁶

Nuestra Constitución, partiendo de la ficción de que el Estado Federal surge por un pacto entre Estados preexistentes que delegan ciertas facultades al Gobierno Central y se reservan las no conferidas expresamente, adoptó el sistema seguido por los Estados Unidos de América, consagrando en el artículo 124 lo siguiente:

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

En suma, el Gobierno Federal como forma de vida política presupone, siguiendo a Schmill, la existencia de tres órdenes jurídicos:

a) El orden total o Estado Federal; b) El orden federal o Federación, que es un conjunto normativo que vale sobre todo el territorio; y c) Los órdenes locales o Estados locales (Estados Miembros) que son diversos órdenes normativos que valen sobre partes del territorio.⁷

Esto significa que el reparto competencial como esencia misma del sistema federal sólo puede asumirse en un acto de “Constitución” y que forma parte del orden total. El reparto de competencias no puede entonces asumirse si alguna de las partes no manifiesta su voluntad y por tanto no puede ser propio de la legislación secundaria, ni local ni federal.

1.2. Las reglas para la asignación de competencias

En el fondo, el espíritu del Estado Federal es que el gobierno central tenga una competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Hamilton señala sobre esto último que:

“ Los principales propósitos a que debe responder la Unión son estos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra convulsiones internas que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre Estados; la

⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Ibidem*.

⁷ Schmill Ordoñez, Ulises. *op cit*, p. 279.

dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras”.⁸

En el mismo tenor, Madison decía que los poderes conferidos al gobierno de la Unión se relacionan con los siguientes objetos:

a) Seguridad contra el peligro externo; b) Regulación de las relaciones con países extranjeros; c) Mantenimiento de la armonía y de las relaciones adecuadas entre Estados; d) Diversos objetos de utilidad general; e) Prohibiciones a los Estados de ciertos aspectos perjudiciales; f) Medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida.⁹

Bajo este esquema, el federalismo por una parte excluye en principio la posibilidad de que las facultades locales y federales confluyan sobre una misma materia; por la otra, federaliza sólo aquellas funciones necesarias para la existencia misma del sistema federal, es decir, aquéllas que de dejarse en manos de los Estados pondrían en serio peligro la viabilidad del modelo.

1.3. Facultades expresas, implícitas, concurrentes y coincidentes

Partamos de la idea de que en la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. La cuestión por definir ahora sería cuales son las facultades que, en la Federación Mexicana, los Estados miembros han cedido y cuales a “contrario sensu” conservan.

La regla básica para el reparto de facultades entre Estados y Federación la encontramos en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del cual las facultades de la Federación deben estar expresamente consagradas. Sin embargo esta regla acepta excepción en el caso previsto por la fracción XXX del artículo 73 constitucional al tenor de la cual el Congreso Federal tiene facultad para “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al lado de las explícitas, las llamadas facultades implícitas, es decir aquéllas que el Poder Legislativo Federal puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

⁸ Hamilton.- “EL FEDERALISTA. XXIII”. en : EL FEDERALISTA. México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 92-93.

⁹ Madison. “EL FEDERALISTA. XLI” en: EL FEDERALISTA. México, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 198.

Pero esta excepción no rompe el principio que hemos establecido en el sentido que el reparto competencial es asunto del orden total o federal porque tiene que existir siempre una relación directa entre una facultad expresa en la Constitución y la necesidad de ejercer otra no expresamente mencionada, pero sin la cual el ejercicio de la facultad expresa sería inviable.

Madison justificó la existencia de éstas facultades diciendo que “Ningún axioma se halla asentado más claramente en la Ley o la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; donde quiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla...”¹⁰

Si bien, en el derecho norteamericano la cuestión de la facultades implícitas ha merecido serias discusiones que podemos encontrar con claridad en el caso Madison vs. Marbury, en el derecho mexicano la suerte ha sido distinta.¹¹ A decir de Tena Ramírez, “Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México, el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman las atribuciones a los Estados y éstos aceptan”.¹²

Otra excepción, al principio del reparto expreso de facultades lo encontramos en las llamadas facultades concurrentes, que son aquéllas que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas.¹³ Marshall sostuvo sobre el particular que “La mera concesión de un poder al Congreso no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado”.¹⁴

Sin embargo, agrega Tena Ramírez que no en todos los casos es procedente esta facultad supletoria de los Estados y citando a Patterson menciona:

“Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación, cualquie-

¹⁰ Madison. “EL FEDERALISTA XLIV” en: op. cit. p. 193

¹¹ Véase el caso Madison vs. Marbury en: Louis Fisher. AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW EUA, Mc Graw Hill Publishing Company. S.F. pp. 60-66

¹² Tena Ramírez, Felipe. Op.cit. p. 118

¹³ Cabe mencionar que éstas no están consagradas por la Constitución Norteamericana, sino por la jurisprudencia y la doctrina.

¹⁴ Ibid. p. 120

ra que sea ella. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado”.¹⁵

Ahora bien, al adaptar esta teoría al derecho mexicano se comete un error porque el término “conurrencia” en castellano, significa “Junta de varias personas en un lugar... Acontecimiento o concurso de varios sucesos o cosas en un mismo tiempo”.¹⁶ Esto quiere decir que las facultades federales y locales coinciden en un mismo tiempo y bajo la idea de Marshall esto nunca sucede dado que cuando la Federación legisla automáticamente cesan las facultades de los Estados para hacerlo.

Así, encontramos una tercera excepción al principio de distribución expresa de facultades, en aquellos casos en que se presenta la facultad coincidente de legislar en ambos niveles de gobierno.

Hecha esta distinción podemos decir que, mientras que el precario y ficticio régimen federal mexicano no hace posible la existencia de facultades concurrentes, sí se presentan en nuestra Constitución Política algunos casos de facultades coincidentes. Así lo sugiere al menos el texto constitucional cuando hace alusión a la concurrencia de facultades en materia de Salubridad General, Asentamientos Humanos y Medio Ambiente.

En el caso que ahora nos ocupa, el del derecho ambiental, estas facultades son a primera vista coincidentes (concurrentes según el lenguaje de la Carta Magna), en la medida en que se faculta al Congreso Federal para “...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...”

Sin embargo, una lectura cuidadosa del precepto transcrito demostrará que el texto constitucional reconoce que en materia ambiental no existe concurrencia (o mejor dicho coincidencia) de competencias ya que, al mencionar “en el ámbito de sus respectivas competencias”, parte del supuesto de que cada uno de los tres niveles de gobierno es titular de distintas facultades sobre el particular.

Queda entonces por contestar una cuestión, ¿cuál es el sentido de esta facultad legislativa concedida al Congreso Federal por el Poder Constituyente Permanente en el año de 1988?

Esta cuestión la vamos a abordar en el apartado siguiente.

¹⁵ Ibid. p. 122

¹⁶ Diccionario de la Lengua Española. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima edición. p. 353

1.4. La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional

En el texto constitucional aprobado en Querétaro en 1917 no contempló como una facultad exclusiva del Congreso Federal el legislar sobre la protección del ambiente en lo concreto. Sin embargo la propia Carta Magna reconoció que distintas materias relacionadas con la temática que nos ocupa son de jurisdicción exclusiva de la Federación, en tanto que también puntualmente atribuyó otras al beneficio directo de los Municipios.

El primer cambio que a este respecto sufrió la Constitución Política fue en 1971, cuando se adicionó una base 4a. a la fracción XXVI del artículo 73 constitucional. Este precepto faculta al Congreso Federal para legislar en materia de Salubridad General y las tres bases que lo integraban, antes de la reforma, se refieren al Consejo de Salubridad General y al entonces Departamento de Salubridad.¹⁷

La base cuarta, adicionada por la reforma referida, menciona que:

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

De conformidad con lo anterior, no puede concluirse que la reforma comentada diera en sí misma competencia al Congreso Federal para legislar en todos los aspectos referentes a la materia ambiental, ni siquiera puede decirse que faculta al Consejo General para tomar medidas administrativas sobre el particular, dado que presupone las puede adoptar y simplemente refiere que cuando lo haga, de ser competencia del Congreso de la Unión, serán sometidas a su revisión. Este apuntamiento debe tomarse con la reserva de señalar que en una interpretación amplia, desde antes de la reforma, la facultad del Congreso Federal para legislar en materia de Salubridad General engloba diversos aspectos del medio ambiente.

En 1987 el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid envió al Poder Constituyente Permanente una iniciativa de reformas a la Constitución Política, que agregó una precisión al artículo 27 en esa materia, y por otra parte adicionó al artículo 73 una fracción XXIX-G¹⁸ que dió al Congreso Federal la facultad ya referida líneas arriba.

La exposición de motivos no aclara nada sobre la intención de esta reforma en lo relativo a las facultades concurrentes. Empero, en la Cámara de Senadores se sostuvo

¹⁷ Véase el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1971.

¹⁸ Esta reforma fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1979.

reiteradamente el criterio de que el objetivo era buscar la descentralización. Así, en su intervención, el Senador Villanueva Sansores, señaló:

“La adición de una fracción al artículo 73 de la Constitución Política, *fortalece el federalismo y contribuye a la descentralización del país*; nosotros senadores de la República, vemos con simpatía y apoyamos plenamente el fortalecimiento del Pacto Federal; porque *al establecerse la concurrencia desde el nivel municipal hasta el nivel federal* en lo relativo a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, hará que los problemas que afectan a un sólo Municipio puedan ser atendidos con mayor prontitud; a la acción municipal le enriquece su área de responsabilidad pues el artículo 115 constitucional, ya facultaba la intervención y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas...”¹⁹

La tesis del Senador Villanueva contiene tres afirmaciones que es necesario desglosar. En primer término señala que la modificación fortalece el Federalismo, y esto es relativo, porque como lo hemos establecido bajo este régimen el gobierno central ha de conservar sólo las atribuciones de interés nacional y la reforma que se proponía no alteraba para nada el reparto competencial ya existente, toda vez que, como ya lo señalamos, el texto en ese momento propuesto y luego aprobado por el Poder Constituyente Permanente, puntualmente aclaraba que el establecimiento de la “concurrencia” de los tres niveles de gobierno debe darse en el ámbito de sus respectivas competencias.

En segundo término, menciona que contribuye a la descentralización. Sin embargo, en el contexto de la reforma constitucional, al confiarse esta descentralización al Congreso de la Unión, se está haciendo alusión a una descentralización de carácter administrativo y no de carácter político, ya que como apunta Gabino Fraga “la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales”.²⁰

En otras palabras la descentralización a que se refirió el senador Villanueva, es la que Andrés Serra Rojas denomina descentralización por región, y que según el autor citado “es una forma mixta administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial...”²¹

2893313

¹⁹ Tomado de: De la Madrid H., Miguel. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. México. Presidencia de la República, 1987. Tomo 30, p. 163

²⁰ Faga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Porrúa, 1980, p. 202.

²¹ Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Porrúa, 1979, volúmen II, p. 590.

Este tipo de descentralización está prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la luz del cual “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas”.

En cambio, la segunda forma de descentralización a que se refiere Fraga, la política afecta necesariamente el Pacto Federal. Es impensable una descentralización política a través de una ley secundaria.

De hecho así parece entenderlo el Senador Villanueva cuando señala que “La concurrencia asegura que cuando un problema tenga o pueda tener alcance a escala nacional, se atiende involucrando la acción de todas las instancias de Gobierno”.²²

En la revisión del texto llevada a cabo por la Cámara de Diputados se comete el mismo error, y el dictamen respectivo reza:

“...La adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, define con claridad el propósito descentralizador de la iniciativa... Tal y como lo considera el Senado, creemos que la aplicación del principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico, pues habiendo fenómenos de carácter general que serán competencia de la Federación, existen otros que, al afectar sólo a un Estado o a un Municipio, deberán ser atendidos por ellos mismos, de ahí que la concurrencia aparezca como una solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a la protección del ambiente y a la preservación y restauración del equilibrio ecológico. A nuestro juicio, no cabe duda que los Estados y los Municipios deben participar crecientemente en la política ecológica. Con esta adición será posible iniciar el progresivo perfeccionamiento del marco jurídico que ahora reserva la legislación y la acción en materia de ecología a la Federación”.²³

En este caso además, se profundiza la confusión ya que se menciona que el sistema de facultades excluyentes no sería operante, lo que refiere a facultades legislativas y no a las funciones administrativas, que son las que la iniciativa intenta desconcentrar.

En su turno al estrado, la Diputada Ma. Esperanza Morelos Borja, expuso las aberraciones que se derivarían de una reforma que permitiese a la ley secundaria efectuar un reparto competencial:

²² De la Madrid, Miguel. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO . México, Presidencia de la República, 1987, tomo 30, p. 163.

²³ Loc. cit. p. 180

“Por otra parte, creemos que con el texto que se propone a la fracción XXIX-G del artículo 73, se priva a los Estados de la facultad que tienen para legislar en esa materia. En efecto, el artículo 124 de la Constitución General de la República es categórico en el sentido que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Este dispositivo constitucional es la clave de nuestro sistema federal, pues crea dos esferas de poderes públicos Federales y Locales, y la distribución de las facultades entre unos y otros. Dicho de otra manera, al conferir esta reforma al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico los Estados quedan impedidos automáticamente en esta materia por imperativo expreso del citado artículo 124. Se nos podrá decir que la reforma confiere facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, pero ello, señores Diputados, no significa que con esta reforma se esté confiriendo a las legislaturas de los Estados facultad para legislar en materia de ecología. Esto significa que la Constitución confiere al Congreso de la Unión una competencia cerrada, esto es, sólo puede legislar en las materias específicas que señala el artículo 73. Se podrá objetar que la fracción XXX del artículo 73 permite al Congreso legislar en cualquier materia, pero esto es un error, porque dicha fracción confiere al Congreso la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias pero “entiéndase bien”, para hacer efectivas solamente las facultades contenidas en las 29 fracciones anteriores y en las facultades que expresamente le confiera al Congreso algún otro dispositivo constitucional. De ahí deviene que todo lo que no esté expresamente concedido como facultad legislativa al Congreso de la Unión, le corresponde como facultad a los Estados”.²⁴

Aunque en este primer alegato se puede apreciar que la legisladora apoya la idea de no dejar todas las facultades para legislar en materia ambiental en manos de la Federación, cuestión que desde nuestro punto de vista no era lo que debía debatirse a la luz de la iniciativa presidencial; en un segundo momento centra a la Cámara en la discusión de la temática al señalar:

“... La concurrencia, como la reforma lo propone, dará a los Estados y Municipios facultades en materia de ecología de tipo ejecutivo, más no legislativas”.²⁵

²⁴ Loc. cit. p. 209

²⁵ Loc. cit. p. 210

Este criterio fue también compartido por el Diputado Jesús Galván, quien expuso:

“ A lo que se refiere la fracción “G” del inciso 29, es la concurrencia en materia ejecutiva, la concurrencia del Gobierno Federal, la de los Gobiernos de los Estados y la de los Municipios más, de ninguna manera, puede al aceptarse ésta disposición, que podrían los congresos locales legislar en materia ecológica”.²⁶

En suma, nuestra Constitución Federal no establece un sistema de concurrencia de competencias (mejor dicho de coincidencia) en materia ambiental.

La materia ambiental no está expresamente referida en la Constitución como reservada a la Federación. Sin embargo, diferentes aspectos que la conforman si han sido reservados a la jurisdicción federal y por tanto, los Estados se encuentran impedidos para legislar sobre el particular. A este respecto, basta recordar que las dos leyes que antecedieron a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fueron de carácter federal, a saber: la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971, y la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981.

Cuando la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se refiere a concurrencia de competencias, la única manera coherente con la teoría constitucional de entender esto, es en el sentido de coordinación de acciones administrativas de gestión ambiental que no afecten la esfera jurídica del particular, ya que como señala Jorge Muñoz Barret “ el marco constitucional de la distribución de competencias puede abordarse desde dos perspectivas: la primera se relaciona con la eficacia del sistema normativo para enfrentar la problemática ambiental, en el contexto del sistema federal mexicano; la segunda perspectiva se refiere al respeto constitucional de competencia autoritaria, según la cual los actos de molestia sólo son constitucionales si emanan de una autoridad competente, en caso contrario dan lugar a que el particular impugne el acto causando la ineficiencia del acto jurídico”²⁷

Sin embargo, el análisis hecho en el seno del Constituyente Permanente nos refleja que lo que realmente sucedió es que este último usó inadecuadamente el concepto de concurrencia de los niveles de gobierno, al apuntar que éste se daría en el “ámbito de sus respectivas competencias”. Como lo hemos apuntado la distribución de competencias legislativas sólo puede darse en el acto de constitución.

En una interpretación muy personal, Ruiz Massieu señala que:

“...la Constitución es la norma que en un sistema federal distribuye la competencia entre los Poderes nacionales y los Estados, pero en casos excepcionales previene ella misma que esa distribución la lleve a cabo el

²⁶ Loc. cit. p. 217

²⁷ Véase: Jorge Muñoz Barret. “Principios constitucionales en la distribución de competencias en materia ambiental”. en: MEMORIA DEL CONGRESO NACIONAL DE DERECHO ECOLOGICO. México, SEDUE, wwf, protema, 1990.

legislador ordinario con sujeción a los principios que la propia Constitución establece²⁸

Se olvida el autor citado que el Pacto Federal es un negocio jurídico a cuya formalización concurren los niveles federal y local con el objeto de fijar sus alcances y que, siendo la distribución de competencias uno de sus límites, este último régimen no puede ser alterado sino de la misma forma como fue acordado.

En todo caso, una interpretación así sólo puede estimarse válida cuando el Congreso Federal se despoja en beneficio de los niveles de gobierno restantes de facultades que le son propias, pero no puede servir de base para que el Congreso Federal atraiga a su seno facultades pertenecientes a las entidades federativas. De cualquier forma, aun el primer supuesto, hablamos de delegación de facultades pero nunca de reparto competencial.

En el mismo sentido, existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el Congreso Federal esto significa que los Estados no pueden legislar sobre esas materias, pero no los impide, cuando para ello la propia Federación le autoriza en ley, a aplicar dicha legislación federal.

En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo.

En tal sentido el reparto de facultades para legislar sólo puede ser objeto de un acto constitutivo. La distribución de facultades en materia administrativa puede ser objeto de ley o incluso, de convenios de coordinación en términos de la Ley de Planeación, en este último caso siempre y cuando no afecte la esfera jurídica del particular.

1.5. La facultad exclusiva de la Federación para legislar en algunos aspectos de la materia ambiental

Aceptando que no es la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional la norma que se encarga de establecer la distribución de competencias en materia ambiental, sino una norma programática que vincula al Congreso Federal para que al ejercer su facultad exclusiva de legislar en la materia propicie la colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno (en ese sentido si se puede hablar de descentralización en los términos en que se refiere la exposición de motivos de la iniciativa que propició la modificación al texto constitucional); es necesario fundamentar adecuadamente en términos de la propia Constitución Política esa facultad exclusiva.

²⁸ Ruiz Massieu, Francisco. "EL CONTENIDO PROGRAMATICO DE LA CONSTITUCION Y EL NUEVO DERECHO DE PROTECCION DE LA SALUD", en: Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadez. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Porrúa, 1983, p. 421.

1.5.1. Materias expresamente definidas como federales

En primer lugar, la Constitución Federal confiere expresamente al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre ciertas materias, a saber:

a) Al tenor de la fracción IV del artículo 73, puede legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, incluyendo entonces la materia ambiental.

b) Según la fracción X del precepto citado está facultado para legislar en todo lo concerniente al comercio. Ahora bien, la cuestión estriba en determinar si dentro del concepto comercio puede englobarse o no a la industria. Esta precisión no se encuentra en el texto constitucional pero si en el Código de Comercio que en la fracción VII de su artículo 75 reputa como actos de comercio a las empresas de fábricas y manufacturas. En ese sentido, todo lo relativo a la contaminación industrial, ya sea por humos, polvos, ruido, residuos tóxicos o sólidos, por el manejo de sustancias peligrosas, o la realización de actividades altamente riesgosas es facultad del Congreso Federal.

c) La fracción XIII del precepto en comentario ha dado fundamento a la legislación sobre flora y fauna, acuáticas y terrestres. Esta disposición faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra.

d) La fracción XVI del artículo 73 confiere fundamento a la legislación federal sobre efectos de la contaminación en la salud.

e) La fracción XVI del precepto ya citado complementa la base legal a la legislación sobre transporte de residuos y sustancias tóxicas, así como sobre el transporte de especies de flora y fauna, terrestres y acuáticas, amén de dar base a la legislación sobre la contaminación originada por fuentes móviles federales.

f) La fracción XVII considera que la legislación sobre aguas nacionales, en los términos de lo preceptuado por el artículo 27 constitucional, debe ser emitida por la Federación.

g) Al tenor de la fracción XVIII del artículo 73, el Congreso de la Unión es el facultado para adoptar un sistema general de pesas y medidas. Con esa base constitucional fue emitida la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que impide que los Estados puedan expedir estándares de alcance nacional, aunque nada obsta para que puedan emitir los de alcance local, siempre que no establezcan requisitos menores que los federales y sólo respecto a materias de carácter local.

h) La fracción XXIX-D del artículo 73 autoriza al Congreso Federal para legislar en todo lo relativo a la planeación económica y con ello a regular el ordenamiento ecológico del territorio nacional.

i) Finalmente, la fracción XXIX-A faculta al Congreso Federal para establecer contribuciones sobre comercio exterior y sobre explotación forestal. En ambos casos se engloban lo requisitos ecológicos que deben cumplir dichas actividades. Tal es el caso por ejemplo de las guías ecológicas para la importación o exportación de residuos peligrosos.

1.5.2. Facultades de las entidades federativas para legislar en materia ambiental

En general, las facultades de los Congresos Locales para legislar no están expresamente definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No sólo en materia ambiental, identificar esas facultades reclama un ejercicio de discriminación que parte de los siguientes principios:

a) A la luz del artículo 124 constitucional, los Estados pueden legislar sólo en aquellas materias no reservadas expresamente a la Federación.

b) A la luz del artículo 117 constitucional, los Congresos Locales tiene prohibido legislar en las siguientes materias:

- Moneda
- Tránsito de personas y mercancías que atraviesen su territorio
- Comercio Exterior
- Impuestos que importen diferencias respecto de los federales por razón de la procedencia de las mercancías.

c) A la luz del artículo 118 constitucional, los Estados no pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión, legislar sobre derechos de tonelaje, ni de puertos ni sobre exportación o importación.

Otro elemento que ayuda a deslindar la competencia legislativa de los Congresos Locales es lo dispuesto por el artículo 40 constitucional, en el sentido de que la Federación se integra por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

En otras palabras, los Congresos Locales pueden legislar en todo lo concerniente a su régimen interior siempre y cuando no se trate de una materia expresamente conferida a la Federación como es el caso por ejemplo del comercio o bien no se esté en alguno de los supuestos de los artículos 117 y 118 constitucionales.

Ahora bien, la cuestión gira entorno a determinar las fronteras de lo que puede denominarse régimen interior, es decir, cuales son las materias que por considerarse relativas del régimen interior deben ser reguladas por los Congresos Locales.

La Constitución Federal poco aclara al respecto, no obstante, el artículo 115 constitucional en su texto vigente proporciona otros elementos que pueden auxiliar en la tarea de determinar la competencia legislativa de las entidades federativas.

A ese respecto y en primer lugar debemos destacar que el artículo 115 no faculta directamente a los municipios para legislar. De hecho, debe recordarse que originalmente esta unidad territorial no se propuso sino como una instancia de organización administrativa.

Así lo comentó el diputado Gerzayn Ugarte, en el seno del Constituyente de Querétaro, cuando al estarse discutiendo la fracción II del proyectado artículo 115 constitucional referente a la autonomía hacendaria del municipio, señaló:

“Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho a legislar para sí, en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado”²⁹

Posteriormente la reforma al artículo 115 aprobada por el Poder Constituyente Permanente el 1 de febrero de 1983, modificó el texto aprobado en 1976 pasando la fracción cuarta a ser la quinta pero con una variación en su texto del siguiente tenor:

“ V. Los Municipios ... para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias”

Del texto del 115 fué eliminada entonces la referencia a que los reglamentos y las disposiciones municipales deban expedirse de conformidad con la Ley Federal de la materia que contenía la reforma de 1976.

En cambio la misma enmienda de 1983 señaló en la fracción II del 115 que:

“...Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones”

Asimismo, la reforma de 1983 introdujo al texto del artículo 115 la posibilidad de que los municipios tengan a su cargo la gestión administrativa de los siguientes servicios:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones

²⁹ Tornado de: Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. México, Porrúa, 1979, p. 342

- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.³⁰

Con lo anterior, queda claro que lo que el artículo 115 confiere a los municipios es la gestión de los servicios y no la facultad de legislar sobre éstos, sin embargo, los Congresos Locales pueden facultar para tales efectos a los municipios con base en la ya citada fracción II del artículo en comentario.

En conclusión, las referencias que el 115 da sobre ciertas materias deben entenderse como atribuidas a la competencia legislativa de los Congresos Locales.

De tal manera que las entidades federativas están facultadas para legislar sobre las siguientes materias:

- Bienes muebles e inmuebles (siempre que no se trate de aspectos reservados a la Federación)
- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Zonificación y planes de desarrollo urbano
- Reservas territoriales
- Suelo (siempre que no se traté de aspectos reservados a la Federación)
- Propiedad urbana
- Construcción
- Reservas ecológicas (siempre que no sean de interés de la Federación)

Adicionalmente pueden legislar sobre cualquier materia no conferida expresamente a la Federación ni prohibida para ellas por los artículos 117 y 118 constitucionales.

³⁰ La exposición de motivos que acompañó a la respectiva iniciativa sobre el particular mencionó lo siguiente: "...uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre de cuales de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación". Tomado de: De la Madrid, Miguel. Op. cit. Tomo 3, p. 20

Ahora bien, la práctica constitucional de las entidades federativas refleja que mientras la Constitución Política de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Jalisco y Puebla, simplemente trasladan a su texto la aplicación de la regla contenida en el artículo 124 de la Constitución Federal; las restantes entidades federativas cuentan con Constituciones Políticas que enlistan algunos de los asuntos sobre los cuales los Congresos Locales tienen facultad para legislar.

Dentro de este segundo grupo de entidades federativas, destacan Chiapas, cuya Constitución local faculta al Congreso Estatal para legislar sobre equilibrio ecológico y de las riquezas naturales del Estado; Durango y Nayarit que hacen lo propio respecto al aprovechamiento de las aguas que quedan bajo el régimen del Estado; Zacatecas que faculta a la legislatura local para expedir leyes para el fomento de actividades productivas, explotación y administración de recursos turísticos del Estado; y Sonora que otorga a su Congreso la facultad de dictar leyes sobre aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de jurisdicción federal; y sobre el ejercicio, explotación y aprovechamiento de la caza. (Ver anexo)

Tanto la Constitución chiapaneca como la sonorense son contrarias al pacto federal, ya que en forma genérica, como lo hemos dicho, la legislación ambiental es atribuida por la Constitución de 1917 a la Federación, y por otra parte, si bien existen aguas que no son federales, no puede hablarse de igual forma respecto de los bosques que siempre son federales (no debe confundirse a un parque con un bosque) ni de la actividad de caza reguladas ambas materias por leyes federales.

2. EL SISTEMA DE DELEGACION DE FACULTADES ESTABLECIDO POR LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

2.1. La función de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Como ya lo señalamos, la norma contenida en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional es una norma de carácter programático que sólo se refiere a la expedición de la legislación de rango federal y nunca a la local o municipal. Es decir, una indicación dirigida al legislador federal para que, al legislar sobre la materia ambiental, en ejercicio de la facultad que tiene para hacerlo, propicie la colaboración de las entidades federativas y municipios en el ejercicio de las facultades administrativas federales.

En ese sentido, al emitir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Congreso Federal por una parte delega, en los niveles de gobierno restantes, una serie de facultades administrativas que originalmente a él corresponden, con la finalidad de propiciar un proceso de descentralización de la vida nacional; por la otra, legisla en las materias que son constitucionalmente de carácter federal. Pero el

Congreso Federal si bien, cede funciones administrativas, en ningún caso renuncia a legislar en lo que le corresponde.

En otras palabras, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es por una parte una Ley Federal sobre protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; y por la otra una ley que descentraliza ciertas atribuciones en los gobiernos locales.

Lo anterior, amerita mayor aclaración. Por una parte, existe facultad de la Federación para legislar sobre ciertas materias de carácter ambiental y como consecuencia de ello, aplicando literalmente lo dispuesto por el artículo 124 las entidades federativas no pueden legislar en tales materias. Empero, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que como ya dijimos es una Ley de carácter federal, otorga en su artículo 60. ciertas facultades de carácter ejecutivo a los Estados y Municipios. Esta disposición reza:

“Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales...”

No obstante, el precepto citado hace un listado de las facultades conferidas a ambos niveles de gobierno. En ninguna de las catorce fracciones que integran el listado se señala facultad legislativa alguna sino sólo aquéllas de carácter administrativo.

Lo anterior, es así dado que el propio mandato constitucional líneas arriba referido menciona que la “sui generis” concurrencia que deben establecer las leyes expedidas por el Gobierno Federal se desarrolla dentro del ámbito de las respectivas competencias (aquí debe entenderse legislativas) de los tres niveles de gobierno.

De forma tal que la Federación no delega su facultad de legislar sobre la materia ambiental federal, pero si delega, en entidades federativas y municipios, la facultad de aplicar sus propias leyes en los casos señalados en el artículo 60. antes apuntado.

En otras palabras, en materia ambiental, existen facultades expresamente conferidas a la Federación para legislar, mientras que las entidades federativas pueden emitir leyes sobre todos aquellos aspectos del medio ambiente que no son de competencia federal o bien sobre procedimientos administrativos tendientes a hacer cumplir las facultades que se les delegan. Otra cuestión diferente es la de saber quien tiene facultad para aplicar la ley y es sólo en este punto, donde el Congreso Federal delegó algunas atribuciones a los dos restantes niveles de gobierno. Aunque, por otra parte estas atribuciones delegadas deben cumplir plenamente con la garantía de competencia que dicta el artículo 16 constitucional.

En consecuencia, las entidades federativas pueden legislar en materia ambiental sólo en dos casos:

1. Cuando no se trata de una materia expresamente conferida a la Federación.
2. Exclusivamente para establecer mecanismos administrativos que permitan ejercer las facultades administrativas delegadas por la Federación.

Bajo la tesis arriba sostenida, vamos a referirnos ahora al sistema mediante el cual la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, determina en que casos la aplicación de las leyes ambientales federales queda reservada a la Federación, y en cuales otros ésta se confía a las entidades federativas y los municipios.

En ese orden de ideas, el artículo 1o. fracción VII del citado ordenamiento, señala como uno de sus objetivos, “establecer las bases para la concurrencia del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, en la materia”. Asimismo, su artículo 4o. prevé como criterios para deslindar la competencia de los tres niveles de gobierno los siguientes:

- Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la Nación o de interés de la Federación.
- Compete a los Estados y Municipios, los asuntos que no reúnan ninguna de las cualidades antes anotadas, conforme a las facultades que la ley u otros ordenamientos les otorguen, para ejercerlos en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

Siguiendo estos criterios, es posible delimitar con toda claridad los ámbitos respecto de los cuales, la Federación, los Estados y los Municipios, pueden actuar exclusiva o coordinadamente, tratándose de cuestiones ambientales.

2.2. Las facultades administrativas que el congreso federal conserva

En este apartado vamos a desagregar aquellas facultades administrativas que siendo de origen federales, el Congreso de la Unión decide no delegar en las Entidades Federativas.

Como ya se señaló, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define como atribuciones del Gobierno Federal, los asuntos de alcance general en la Nación, o de interés de la Federación; por su parte, su artículo 5o. señala en veintidós fracciones, los diferentes aspectos y materias que corresponden a los asuntos citados.

De dicho precepto, es posible agrupar las facultades de la Federación en tres categorías, que son a saber:

- a) De política y normatividad general;
- b) Atendiendo a bienes y circunscripciones territoriales específicas, y;
- c) Atendiendo a materias determinadas.

2.2.1. Facultades de política y normatividad general

A) LA FORMULACION Y CONDUCCION DE LA POLITICA GENERAL DE ECOLOGIA

Esta atribución debe ubicarse en un marco mucho más amplio, el de la planeación del desarrollo nacional, previsto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos. En efecto, con fundamento en lo establecido en dichos preceptos, así como en la Ley de Planeación, como ordenamiento que los reglamenta, se debe expedir el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República, ya que en este instrumento se “precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social; y regirá el contenido de los programas que de él se deriven.”³¹

Asimismo, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se prevé la formulación de programas sectoriales que especifican los objetivos, prioridades y políticas que deben regir el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

En el caso de la atribución que nos ocupa, es precisamente a través de los instrumentos de planeación señalados en donde el Gobierno Federal establece la política a seguir para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.³²

B) LA FORMULACION DE CRITERIOS ECOLOGICOS Y LA EXPEDICION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS

Es indudable que una de las atribuciones más importantes para el Gobierno Federal, es la de regular las diversas conductas humanas que generan efectos sobre el ambiente, ello se hace precisamente a través de la formulación de criterios ecológicos o de la expedición de Normas Oficiales Mexicanas.

Por lo que hace a los criterios ecológicos, definidos como “los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente”, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que deberán dirigirse a proteger las áreas naturales, la flora y la fauna silvestre y acuáticas, aprovechar los recursos naturales, regular el ordenamiento ecológico del territorio y prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo.³³

Desde la expedición de la Ley el 28 de enero de 1988, hasta la fecha se han emitido los siguientes criterios ecológicos:

³¹ Veáse artículo 21 de la Ley de Planeación.

³² Si se requiriera conocer las previsiones que al respecto se encuentran vigentes, bastaría con consultar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 31 de mayo de 1989 y 10 de julio de 1990, respectivamente.

³³ Véase artículo 2o. fracción VIII y 5o. fracción II.

- Un criterio ecológico de calidad del agua: CE-CCA-001/89 (D.O.F. 13-diciembre-1989).
- Cuatro criterios ecológicos de ordenamiento ecológico para el sector eléctrico: CE-OESE-001/88 (D.O.F. 14-diciembre-1988), CE-OESE-002/88 (D.O.F. 14-diciembre-1988), CE-OESE-003/88 (D.O.F. 08-junio-1989), CE-OESE-004/88 (D.O.F. 07-junio-1989).
- Un criterio ecológico en materia de flora y fauna: CE-CERN-001/91 (D.O.F. 17-mayo-1992).

Respecto de la facultad para expedir normas oficiales en materia ambiental, cabe señalar que su ejercicio debe darse necesariamente en términos de lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Dicho ordenamiento establece que las Normas Oficiales Mexicanas tendrán como finalidad, entre otras cosas, determinar las características y/o especificaciones que deban cubrir los productos, procesos o servicios cuando éstos constituyan un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, afectar la preservación de los recursos naturales; así como las características y/o especificaciones, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales.

Asimismo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización prevé las formalidades, plazos y procedimientos que habrán de seguirse para la expedición de las Normas Oficiales Mexicanas por parte de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

C) EL ORDENAMIENTO ECOLOGICO GENERAL DEL TERRITORIO DEL PAIS

Entendido como “el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente”,³⁴ la determinación del ordenamiento ecológico se ubica dentro del tipo de facultades que se comentan, precisamente por que a partir de ello es que se debe regular el aprovechamiento de los recursos naturales, la localización de actividades productivas secundarias y de servicios y las acciones de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población.

³⁴ Véase artículo 3o. fracción XX de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

D) LOS ASUNTOS QUE POR SU NATURALEZA Y COMPLEJIDAD REQUIERAN DE LA PARTICIPACION DE LA FEDERACION

Estos son asuntos que la Federación decide no delegar por su propia naturaleza, por ejemplo el manejo de residuos tóxicos o de sustancia peligrosas.

2.2.2. Facultades atendiendo a bienes, zonas y circunscripciones territoriales específicas

A) LAS ACCIONES PARA LA PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, QUE SE REALICEN EN BIENES Y ZONAS DE JURISDICCION FEDERAL

Para conocer los verdaderos alcances de esta facultad, es preciso determinar cuales son los bienes y zonas respecto de los cuales tiene jurisdicción el Gobierno Federal. Para ello, debemos acudir a las previsiones contenidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la legislación que en la materia se desprende de ella.

El primer párrafo del artículo 27 constitucional establece los principios fundamentales sobre los cuales se organiza el sistema de propiedad en el derecho mexicano. Dicho precepto establece que:

“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”.

A efecto de la disposición señalada se constituyen los diferentes tipos y formas de propiedad comprendidos en nuestro sistema jurídico. Los bienes y zonas federales se ubican dentro del régimen de propiedad pública, formando parte de lo que se denomina el “Patrimonio de la Federación”.

A partir de describir claramente los bienes y zonas federales, distinguiremos entre aguas nacionales, recursos de jurisdicción federal y zonas federales.

A.1.) LAS AGUAS NACIONALES

De acuerdo con lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 27 constitucional, son aguas nacionales las siguientes:

a) Las aguas del mar territorial en la extensión y términos que fije el derecho internacional

La Ley Federal del Mar, reglamentaria del artículo 27 de la Carta Magna en lo relativo a las zonas marinas mexicanas, establece en sus artículos 24 y 25, que la anchura del mar territorial mexicano, es de doce millas marinas (22,224 metros), y que la soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo sobre dicho mar, así como al lecho y al subsuelo correspondientes. El propio ordenamiento señala la forma en que deberá ser delimitado el mar territorial mexicano.

b) Las aguas marinas interiores

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del ordenamiento antes citado, las aguas marinas interiores son aquéllas que se encuentran comprendidas entre la costa y las líneas de base, normales o rectas a partir de las cuales se mide el mar territorial, ... y que incluyen:

- La parte norte del Golfo de California,
 - Las de las bahías internas,
 - Las de los puertos,
 - Las internas de los arrecifes, y
 - Las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar.
- c) Las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente con el mar.
- d) Las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.
- e) Las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto de 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.
- f) Las aguas de 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, cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.
- g) Las aguas 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.
- h) Las aguas de los manantiales que broten en playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- i) Las aguas que se extraigan de las minas.
- j) Las aguas del subsuelo.

**A.2.) RECURSOS DE JURISDICCION FEDERAL**

Dentro de este rubro consideramos aquellos recursos que el artículo 27 constitucional considera como del dominio directo de la Nación y que la Ley General de Bienes Nacionales incluye dentro del patrimonio de la Federación, previéndose por tanto, que la regulación de su explotación y aprovechamiento se encuentran en ordenamientos de carácter federal, correspondiéndoles a las autoridades federales, su aplicación. Dichos recursos son:

- a) Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- b) Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, vasos o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. La exploración, explotación y beneficio de estos recursos, se regula en la Ley Minera y su Reglamento, en cuyo artículo 4o, se especifica los minerales y sustancias antes referidos.³⁵
- c) El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos.
- d) Los minerales radioactivos.
- e) Los combustibles nucleares, para la generación de energía nuclear.

A.3) ZONAS DE JURISDICCION FEDERAL

De acuerdo con lo establecido por los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyen dentro de este rubro:

³⁵ Según el precepto señalado, dichos minerales o sustancias son: a) Minerales o sustancias de uso industrial que contengan antimonio, arsénico, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, calio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, litio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, renio, rodio, selenio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio o zinc. b) Minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, andalucita, anhidrita, antofilita, arfvedsonita, ascharita, azufre, barita, bauxita, loedita, boehmita, boracita, bórax, brusita, carnalita, celestita, cianita, colemanita, cordierita, corundo, crisotilo, cuarzo, diáspora, diatomita, dolonita, dumortierita, epsomita, estronjianita, flogopita, fluorita, gibbsita, glacerita, grafito, granate, hidromagnesita, howlita, inderita, inyoita, kainita, kernita, kieserita, langbeinita, magnesita, mirabilita, muscovita, nitrato de sodio, palygorskita, pirofilita, polihalita, priceita, quiastolita, sassolita, sepiolita, sillimanita, silvita, sussexita, talco, taquidrita, thenardita, tremolita, trona, ulexita, vermiculita, vivianita, witherita, wollastonita, yedso y Zircón. c) Tier.as raras. d) Gemas minerales. e) Sal gema, así como las sales y los subproductos que se obtengan de salinas formadas directamente por aguas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial. f) Productos derivados de la descomposición de las rocas cuya explotación se realice preponderantemente por medio de trabajos subterráneos, como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas. g) Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colofana, fosforita, fosfosiderita, francolita, variscita, wavellita y guano. h) Los combustibles minerales sólidos siguientes: antracita, carbón mineral, lignito y turba.

a) La zona contigua.

Regulada por la Ley Federal del Mar, la zona contigua de México se extiende a 24 millas marinas (44, 448 metros), contadas desde la línea de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial mexicano.

b) La zona económica exclusiva.

El artículo 27 constitucional, octavo párrafo establece que “la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a ésta, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas (374,400 metros), medidas a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial...”

Por su parte, la Ley Federal del Mar dispone en su artículo 46, que en la zona económica exclusiva, la Nación ejerce “Derechos de Soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y subsuelo del mar y de las aguas supradyacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona... y jurisdicción respecto al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, a la investigación científica marina, a la protección y preservación del medio marino y a otros derechos y deberes que fijen las leyes y el derecho internacional”.

c) La plataforma continental o insular.

Los artículos 42 fracción IV y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que dentro del territorio nacional queda comprendida la plataforma continental y que ésta dependerá directamente del Gobierno Federal.

Por su parte, la Ley Federal del Mar en sus artículos 57 y 58, dispone que los Derechos de Soberanía sobre las plataformas continental o insulares, es a efectos de que en forma exclusiva lleve a cabo las acciones de exploración respectivas o la explotación de sus recursos naturales.

Asimismo, el artículo 62 del citado ordenamiento prevé que la plataforma continental y las plataformas insulares mexicanas comprenden “el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial, y en todo lo largo de la prolongación natural del territorio nacional hasta el borde exterior del margen continental, o bien, hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos de que el borde exterior no llegue a esa distancia, de acuerdo con el derecho internacional.”

d) El territorio de las islas, cayos y arrecifes, así como sus respectivos zócalos submarinos.

Igualmente que en el caso anterior, los artículos 42, fracciones II y IV y 48 constitucionales incluyen dentro del territorio nacional a las zonas señaladas, y prevén que aquéllas dependerán del Gobierno Federal, con excepción de las islas respecto de las cuales hasta la fecha de promulgación de la Constitución (5 de febrero de 1917) hubieran ejercido jurisdicción los Estados.

e) El espacio situado sobre el territorio nacional.

f) La zona federal marítimo terrestre, las playas y los terrenos ganados al mar.

g) Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

h) Las riberas y zonas federales de las aguas nacionales.

i) Los inmuebles considerados monumentos históricos, artísticos o arqueológicos, de propiedad federal.

j) Los caminos, ferrocarriles y puentes que constituyen vías generales de comunicación.

k) Los puertos y sus diques, muelles, escoyeras, malecones y demás obras, cuando sean de uso público.

l) Las presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás obras de infraestructura hidráulica construidas o financiadas por el Gobierno Federal, incluyendo sus zonas de protección.

m) Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

n) Los terrenos nacionales, baldíos y los demás considerados como tales por la Ley Agraria.

o) Las áreas amparadas por todas las instalaciones de las terminales de transporte público federal, terrestre, aéreo y acuático.

p) Los parques industriales localizados en bienes del dominio público de la Federación.

B) LOS FENOMENOS ORIGINADOS EN OTROS PAISES QUE AFECTEN EL EQUILIBRIO ECOLOGICO DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL O LAS ZONAS SOBRE LAS QUE LA NACION EJERCE DERECHOS DE SOBERANIA Y JURISDICCION

C) LOS PROBLEMAS ORIGINADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL O LAS ZONAS SOBRE LAS QUE LA NACION EJERCE DERECHOS DE SOBERANIA Y JURISDICCION, QUE AFECTEN EL EQUILIBRIO ECOLOGICO DE OTROS PAISES

D) LOS ASUNTOS QUE AFECTEN EL EQUILIBRIO ECOLOGICO DE DOS O MAS ENTIDADES FEDERATIVAS

2.2.3. *Facultades relativas a materias o aspectos ambientales específicos*

A) EXCLUSIVAS

Dentro de las atribuciones que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente decide no delegar a los gobiernos locales, un grupo de ellas está referido a aspectos ambientales específicos cuya atención le corresponde exclusivamente a dicho nivel de gobierno, sin que los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios puedan participar. Las materias o aspectos señalados son los siguientes:

- La regulación y control de las actividades altamente riesgosas.
- La regulación y control del manejo de los materiales y residuos peligrosos.
- La creación, administración, organización y vigilancia de las áreas naturales protegidas.
- La protección de la flora y fauna silvestre y acuática.
- La regulación y control del aprovechamiento racional de los recursos forestales.
- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la Nación, en cuanto a los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente que puedan originar.

B) FACULTADES QUE EN PARTE CONOCE EL GOBIERNO FEDERAL PARTE DELEGA AL GOBIERNO LOCAL

En este aspecto hay materias sobre las cuales el Congreso Federal al hacer uso de su facultad legislativa decidió que pueden participar los tres niveles de gobierno; sin embargo, los ámbitos sobre los que cada uno de los niveles puede actuar en una misma materia están, desde nuestro punto de vista, perfectamente determinadas.

Las materias que incluimos dentro de este rubro, y las facultades del Gobierno Federal son las siguientes:

B.1) LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

En relación con el ejercicio de esta facultad, es necesario reiterar aquí, que es la Federación a quien le corresponde, con base en las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, expedir las Normas Oficiales Mexicanas que deberán observarse en la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Asimismo, es preciso reconocer que en la materia, las atribuciones se ejercen respecto de las zonas y fuentes emisoras de jurisdicción federal. En el primer caso, el de las zonas de jurisdicción federal, con anterioridad hemos realizado una descripción detallada de las mismas, por lo que aquí simplemente nos remitimos a ella.

Por otra parte, para explicar lo que son las “fuentes emisoras de jurisdicción federal”, debemos partir de considerar que existen dos tipos de fuentes emisoras: las fijas y las móviles.

En términos de lo dispuesto por el artículo 60. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se entiende por:

“Fuente fija: Es toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, o de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera”, y por

“Fuente móvil: Aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, tractocamiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipo y maquinaria no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera”.

Como ya se dijo, la intervención del Gobierno Federal en la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles, se circunscribe a aquéllas que sean consideradas de jurisdicción federal.

a) FUENTES FIJAS DE JURISDICCION FEDERAL

El propio Reglamento anteriormente citado establece una relación de las fuentes fijas que deben ser consideradas de jurisdicción federal. Sin embargo, cabe anotar que las previsiones en él contenidas, deben ser complementadas tal y como se podrá apreciar enseguida.

En efecto, el artículo 11 fracción II del ordenamiento, señala que son fuentes de jurisdicción federal:

- Las instalaciones, obras o actividades industriales, comerciales y de servicios que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- La industria del asbesto, así como las previstas en el artículo 29 fracción III de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como se recordará, el precepto referido enumera algunas de las actividades cuya realización requerirá de la previa evaluación del impacto ambiental por parte del Gobierno Federal. Dentro de éstas, se incluye la relacionada con las ramas industriales que a continuación se mencionan, y que también deben ser consideradas como fuentes fijas de jurisdicción federal. Dichas industrias son las siguientes:

- Industria Química
- Petroquímica
- Siderúrgica
- Papelera
- De bebidas
- Del cemento
- Automotriz, y
- Generación y Transmisión de electricidad.

Asimismo, para complementar la referencia a las ramas industriales, comerciales y de servicios que son materia federal, y en consecuencia las instalaciones, obras o establecimientos respectivos deberán ser considerados como fuentes fijas de jurisdicción federal, debemos añadir a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en algunos casos, como se podrá observar, se presentan algunas reiteraciones.

En primer lugar, el artículo 28 de nuestra Carta Fundamental, percibe como federales las siguientes áreas estratégicas:

- Correos
- Telégrafos
- Radiotelegrafía
- Comunicación vía satélite
- Petróleo y demás hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Minerales radioactivos
- Generación de energía nuclear
- Electricidad
- Ferrocarriles

Por otra parte, el artículo 73 constitucional, en su fracción X, señala que son federales las siguientes materias:

- Hidrocarburos
- Minería
- Industria Cinematográfica
- Comercio

- Juegos con apuestas y sorteos
- Intermediaciones y servicios financieros
- Energía eléctrica y nuclear

En tercer lugar, el artículo 123 de la Constitución señala una serie de ramas industriales y de servicios que deben ser considerados de jurisdicción federal, siendo éstas las siguientes:

- Textil
- Eléctrica
- Cinematográfica
- Hulera
- Azucarera
- Minera
- Metalúrgica y siderúrgica
- Hidrocarburos
- Petroquímica
- Cementera
- Calera
- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas
- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos
- De celulosa y papel
- De aceites y grasas vegetales
- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello
- Ferrocarrilera
- Maderera
- Vidriera exclusivamente por lo que se refiere a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio
- Tabacalera

Asimismo, debemos considerar como fuentes fijas de jurisdicción federal a aquellas instalaciones, obras o actividades que, en términos de la propia normatividad ambiental sean consideradas como altamente riesgosas o en las que se manejen materiales o residuos peligrosos, en virtud de que, como ya se señaló, en ambos casos se trata de asuntos cuya regulación y control corresponde al Gobierno Federal.

- La industria que se localice en la zona conurbada del Distrito Federal.
- Las obras o actividades localizadas en un Estado, cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten el equilibrio ecológico de otro u otros Estados, cuando así lo determine la SEDESOL o lo solicite a la Federación el Estado afectado por las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

- Las obras o actividades localizadas en el territorio nacional que puedan afectar el equilibrio ecológico de otros países.
- En el Distrito Federal, son de jurisdicción federal todas las fuentes fijas, excepto las que funcionen como establecimientos mercantiles o para espectáculos públicos.

El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989, define a los Establecimientos Mercantiles como “el lugar en donde desarrolle sus actividades una negociación o empresa mercantil dedicada a la venta o alquiler de satisfactores o servicios”, y a los Espectáculos Públicos como “ la función, acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento”.³⁶

b) FUENTES MOVILES DE JURISDICCION FEDERAL

En términos de lo dispuesto por el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se consideran como fuentes móviles de jurisdicción federal las siguientes:

- Los vehículos automotores hasta en tanto no salgan de la planta de producción.
- El transporte público federal.

B.2) LA REGULACION DEL APROVECHAMIENTO DEL AGUA Y DE LOS SISTEMAS ACUATICOS Y LA PREVENCION Y CONTROL DE SU CONTAMINACION

Como podrá observarse, el ejercicio de esta facultad por parte del Gobierno Federal se relaciona con dos aspectos específicos del agua y de los ecosistemas acuáticos: su aprovechamiento racional y la prevención y control de su contaminación. Antes de describir la forma en que se desagrega esta atribución, conviene señalar que en todo caso está referida a las aguas nacionales y las zonas y sus recursos sobre las que la Nación ejerce actos de soberanía y jurisdicción, las cuales a su vez quedaron descritas en el apartado número 1.2 del presente capítulo.

a) EL APROVECHAMIENTO RACIONAL DEL AGUA Y DE LOS ECOSISTEMAS ACUATICOS

Dentro de este primer aspecto, se ubican todas aquellas actividades que desarrolla el Gobierno Federal a fin de que las aguas nacionales y los recursos que conforman los

³⁶ Véase artículo 2o. fracciones IV y V del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

ecosistemas acuáticos sean racional y adecuadamente explotados, usados o aprovechados.

En el caso de las aguas nacionales, ello se traduce en la regulación y control de su utilización, mediante concesiones y asignaciones, para usos público, urbano, agrícola, en generación de energía eléctrica y en otras actividades productivas.

Tratándose del aprovechamiento de los ecosistemas acuáticos, las atribuciones respectivas se vinculan con regulación y control de las actividades de explotación, aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales que constituyen la flora y la fauna acuática.

b) LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y DE LOS ECOSISTEMAS ACUÁTICOS

Esta atribución se refiere básicamente a la regulación y control de las descargas de aguas residuales que sean:

- Generadas en bienes y zonas de jurisdicción federal.
- Vertidas directamente en aguas y bienes nacionales o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

Para cumplir con dichas facultades, la legislación ambiental, particularmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Aguas Nacionales, prevén la obligación de llevar a cabo el tratamiento de las aguas residuales antes de descargarlas, observar los niveles máximos permisibles de contaminantes y condiciones particulares de descarga, y la necesidad de contar con los permisos y las autorizaciones respectivas.

B.3) LA REGULACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DEL SUELO Y LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE SU CONTAMINACIÓN

En relación con el ejercicio de esta facultad, lo primero que es necesario considerar, es el hecho de que la Federación sólo puede actuar cuando se trate de materias de carácter federal. Asimismo, como se podrá apreciar, al igual que en el caso del agua y de los ecosistemas acuáticos, el recurso suelo es regulado a través de dos aspectos: su aprovechamiento racional, por una parte, y la prevención y control de su contaminación, por otra.

Respecto del primero de los aspectos señalados, la legislación ambiental otorga al Gobierno Federal atribuciones que tienen que ver con la regulación de actividades productivas que generen efectos sobre el recurso suelo. Así, corresponde a dicho nivel de gobierno atender los asuntos relativos a los aprovechamientos forestales, la explotación, explotación y beneficio de sustancias minerales previstas en el artículo 27 constitucional, la realización de obras o actividades en áreas naturales protegidas, y

sobre actividades agrícolas o pecuarias que se lleven a cabo con apoyo técnico o financiero por parte de las autoridades federales.

En materia de prevención y control de la contaminación del suelo, se consideran asuntos concernientes a la Federación, aquéllos que se refieren a:

- El manejo de los residuos peligrosos respecto de la instalación y operación de los confinamientos o depósitos, y en general sobre cualquier actividad que implique su manejo y que tenga repercusiones sobre el suelo.
- La fabricación, importación, utilización y en general todas las actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

Es pertinente señalar, finalmente, que la regulación tanto del aprovechamiento como de la prevención y control de la contaminación del suelo, se lleva a cabo a través de ordenamientos jurídicos referidos a materias específicas, como pueden ser la Ley Forestal, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, La Ley General de Salud y, la Ley Agraria, entre otras.

B.4) LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LAS EMERGENCIAS Y CONTINGENCIAS AMBIENTALES

Esta es, sin lugar a dudas, la “clásica” de la coordinación de acciones administrativas, pero no de concurrencia de facultades que en materia ambiental ejercen tanto la Federación como los Estados y los Municipios. En efecto, las disposiciones contenidas en la legislación ambiental que se refieren a las emergencias y contingencias ambientales, prevén la participación conjunta y coordinada de los tres niveles de gobierno en la realización de las acciones correspondientes. Sin embargo, resulta impensable que los estados legislen sobre contingencias o emergencias ambientales.

Lo anterior, se justifica si se considera que bajo las situaciones en que tiene lugar una emergencia o contingencia ambiental, lo más importante es llevar a cabo las medidas necesarias para dar respuesta a la problemática que en un momento determinado se presente.

2.3. La competencia administrativa de los gobiernos locales en materia ambiental

Partiendo de la premisa que establece el artículo 124 de la Constitución, así como del análisis elaborado en el apartado anterior, en principio las entidades federativas sólo pueden legislar sobre aquellas materias que no han sido expresamente conferidas por la Carta Magna a la Federación.

Sin embargo, siguiendo el mandato que al legislador federal impone la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la

Protección al Ambiente, respetando la esfera de competencias de cada nivel de gobierno, establece las bases conforme las cuales la Federación, titular original de ciertas facultades administrativas, delega algunas de éstas en los restantes niveles de gobierno.

Bajo este supuesto, la facultad legislativa de las entidades federativas abarcaría dos aspectos:

- Aquéllos cuya competencia corresponde exclusivamente a dichos niveles de gobierno, por disposición constitucional.
- Aquéllos cuya atención por parte de los gobiernos locales fué otorgada por el Congreso de la Unión en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En este último caso, la facultad legislativa de las entidades federativas se refiere exclusivamente al establecimiento de procedimientos administrativos para ejercer tales facultades.

A continuación describiremos las facultades administrativas que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorga a los Gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Antes de iniciar este análisis, es conveniente comentar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, plantea sobre el particular una trampa, porque en realidad, no son tantas las funciones administrativas que delega a las entidades federativas y municipios. Como podrá observarse algunas de estas funciones administrativas pertenecen de suyo a los niveles local y municipal, ya que se refieren a materias que no están expresamente conferidas a la Federación; otras en cambio, sí pueden considerarse verdaderas delegaciones de funciones.

2.3.1. Facultades delegadas que coinciden con facultades propias de los niveles locales

2.3.1.1. La formulación de la política y de los criterios ecológicos particulares

Esta atribución debe ser entendida en el marco del sistema estatal de planeación del desarrollo, el cual se fundamenta en las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal y en los relativos de las Constituciones Políticas de cada una de las Entidades Federativas.

Dicha atribución se traduce en la expedición de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo y de los Programas Estatales y Municipales Sectoriales, que rigen la actuación de la administración pública local.

Por lo que hace a la facultad para emitir criterios ecológicos particulares, conviene señalar que los gobiernos locales pueden ejercer esta atribución, siempre y cuando no flexibilicen los establecidos por las autoridades federales y se trate de asuntos de su exclusiva competencia.

2.3.1.2. El ordenamiento ecológico local

En este caso también se trata de una atribución de normatividad administrativa general, en virtud de que a través del ordenamiento ecológico lo que se pretende es determinar los usos del suelo de tal manera que se prevean los impactos al ambiente que pudieran generarse por las actividades propuestas.

En el caso de los gobiernos locales el ordenamiento ecológico se incluye en instrumentos de planeación de los asentamientos humanos como son los programas estatales, municipales y de centro de población de desarrollo urbano. Cabe señalar que la delimitación de las zonas sujetas a protección ecológica, debe estar determinada conforme al ordenamiento general del territorio establecido por las autoridades federales.

2.3.2. Facultades referidas a zonas y circunscripciones territoriales específicas

El ordenamiento que se comenta establece que corresponde a los gobiernos locales la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción de las Entidades Federativas y de los Municipios, sin invadir las esferas de los asuntos otorgados a la Federación.

Las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales establecen los límites del territorio estatal y de los municipios, a efecto de deslindar sus respectivos ámbitos espaciales de competencia.

2.3.3. Facultades referidas a aspectos ambientales específicos

Como se dijo anteriormente existen diversas materias en las cuales, las facultades correspondientes son ejercidas exclusivamente por los gobiernos locales, de acuerdo con las previsiones constitucionales. Dentro de éstas, ubicamos las siguientes:

A) La regulación, creación y administración de los parques urbanos y las zonas sujetas a conservación ecológica.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala como áreas naturales protegidas de competencia estatal, las superficies dedicadas a los usos citados al rubro. Por su naturaleza, tanto los parques urbanos como las zonas sujetas a conservación ecológica son de competencia local, en virtud de que se determinan a través de la zonificación establecida en los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población, cuya formulación, aprobación y expedición corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales, con la intervención de las autoridades estatales.

B) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de

alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales.

Como podrá observarse, la normatividad ambiental simplemente reitera la facultad de los gobiernos locales para conocer y atender todos los asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos estatales y municipales.

C) La regulación y control del aprovechamiento racional y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal.

D) La regulación con fines ecológicos del aprovechamiento de minerales o sustancias no reservadas a la Federación, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo pueden utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento.

E) La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas.

F) La regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos.

G) La prevención y control de la contaminación de las aguas nacionales que se descarguen en las redes de alcantarillado de los centros de población.

2.3.4. Facultades que efectivamente la federación delega en los estados y municipios

A) Prevención y control de la contaminación de la atmósfera generada en zonas o por fuentes de jurisdicción estatal o municipal. En realidad no existen las fuentes fijas de jurisdicción local, ya que como lo hemos mencionado en el apartado anterior, la regulación genérica de la industria pertenece al derecho mercantil y por tanto, es de jurisdicción federal. No sucede así por ejemplo con las fuentes móviles que sí pueden ser de jurisdicción local y que por virtud del artículo 115 constitucional la gestión del servicio de tránsito está a cargo de los municipios. Por tanto, a la luz de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes de las no consideradas como federales queda a cargo de los gobiernos locales pero ello no supone la facultad para legislar sobre el particular.

B) Establecimiento de las medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, salvo en las zonas o fuentes emisoras de jurisdicción federal. Este es un caso que particularmente conviene rescatar porque fortalece nuestra tesis en el sentido de que el

Congreso de la Unión nunca delega facultades legislativas. En efecto el artículo 60. en su fracción VII señala que compete a las entidades federativas “el establecimiento de medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes...”, es decir para hacer efectivas las leyes federales.

C) Prevención y contaminación de aguas nacionales que tengan concesionadas o asignadas para la prestación de servicios públicos.

2.4. Análisis del párrafo segundo del artículo segundo transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El análisis que hemos venido realizando en torno a la problemática que se deriva de la distribución de competencias legislativas y administrativas permite entender con claridad lo dispuesto por el párrafo segundo del Artículo Segundo Transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que a la letra dice:

“Hasta en tanto las legislaturas locales dicten las leyes, y los ayuntamientos las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, para regular las materias que según disposiciones de este ordenamiento son de competencia de estados y municipios, corresponderá a la Federación aplicar esta Ley en el ámbito local, coordinándose para ello con las autoridades estatales y, con su participación con los municipios que corresponda, según el caso”.

En primer lugar, conviene destacar que esta norma reafirma la tesis en el sentido de que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una Ley Federal sobre Ambiente y Ecología.

En segundo término también confirma que los estados y municipios pueden legislar sobre materias que de origen son federales y que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente les delega, pero sólo para la aplicación de la propia Ley, ya que se refiere a “la aplicación de esta Ley en el ámbito local”.

En consecuencia, el artículo en comentario no puede ser usado como fundamento para afirmar que en donde no hay ley local o bando municipal, la Federación es la autoridad administrativa competente. El precepto en cuestión sólo se refiere a las facultades que (para usar la terminología de este trabajo) el Congreso efectivamente delega a los gobiernos locales y municipales y por lo tanto no puede aplicarse a materias que constitucionalmente están reservadas a las entidades federativas ni tampoco a aquéllas que sólo en apariencia la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente delega pero que en realidad de origen son locales.

CONCLUSIONES

1. La distribución de competencias es una cuestión que sólo puede resolverse en el texto de la Constitución Política, y que por tanto no puede ser encomendada a una ley.

2. Si bien, la materia ambiental no fué expresamente reservada a la Federación por el Constituyente de 1917; diversos aspectos concernientes a la misma sí fueron por separado encomendados a la jurisdicción federal. Así sucede con las siguientes materias:

- a) Legislación ambiental en el Distrito Federal.
- b) Contaminación industrial, incluyéndose en este punto la derivada de humos, polvo, ruido, residuos tóxicos o sólidos, por el manejo de sustancias peligrosas o por la realización de actividades riesgosas.
- c) Flora y fauna acuáticas y terrestres.
- d) Efectos de la contaminación en la salud.
- e) Aguas nacionales.
- f) Normalización ecológica.
- g) Planeación ecológica.
- h) Barreras arancelarias y no arancelarias en materia forestal.
- i) Barreras no arancelarias tendientes a la protección ecológica.
- j) Verificación de emisiones contaminantes de fuentes móviles que circulen por carreteras federales.

3. En consecuencia, sobre las materias expresadas, a la luz del artículo 124 constitucional, las Entidades Federativas no pueden legislar, y a "contrario sensu" pueden expedir legislaciones sobre los aspectos no contemplados en el listado anterior.

4. La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional reconoce que en materia ambiental existen facultades determinadas para cada uno de los tres niveles de gobierno; pero también reconoce que en la mayoría de las materias concernientes a esta cuestión la competencia es federal, y por tanto, establece una norma programática para que cuando el Congreso Federal legisle sobre el particular procure delegar ciertas funciones en los gobiernos locales. Sin embargo, la técnica empleada por el Constituyente Permanente no fué la correcta y al utilizar el concepto de "conurrencia" introdujo una confusión, dado que en el lenguaje del derecho constitucional este concepto es identificado con las llamadas facultades concurrentes para legislar, cuando en realidad, siguiendo el espíritu de la iniciativa de reforma constitucional y de los debates del Constituyente Permanente, lo que la reforma buscó fué descentralizar algunas atribuciones que siendo originarias de la Federación, por razones de eficiencia administrativa, resultaba conveniente encomendar a los Estados.

5. A mayor abundamiento, es conveniente mencionar que la norma programática contenida en el artículo 73 fracción XXIX-G, fué ejercida por el Gobierno Federal en un doble sentido. Por una parte, el Congreso legisló en materia ambiental; por la otra, estableció reglas para la delegación de algunas facultades en materia ambiental en las Entidades Federativas.

6. Sobre este último punto el Congreso Federal estableció las reglas para la delegación de facultades a través de los siguientes mecanismos:

a) En veintiún fracciones del artículo 5 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente estableció las funciones que la Federación conservó para su ejercicio directo.

b) En catorce fracciones del artículo 6 de la Ley citada enlistó las funciones que el Congreso Federal decidió delegar en los gobiernos locales.

7. Lo anterior, debe considerarse sin dejar de tomar en cuenta que el artículo 115 constitucional determina que corresponde a los Municipios la administración de ciertos servicios, algunos de los cuales están relacionados con la materia ecológica, pudiendo dictar bandos u ordenanzas para su regulación, en los términos en que lo definan las leyes locales respectivas.

8. En consecuencia, en materia ambiental las Entidades Federativas sólo pueden legislar sobre aquellos aspectos que constitucionalmente no han sido reservados a la Federación, o bien, sobre aquellos aspectos que el Congreso Federal les delegó en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y en este último caso sólo pueden hacerlo para establecer procedimientos administrativos que permitan la aplicación de la Ley Federal.

9. Lo anterior, tiene tres consecuencias:

a) Por una parte, si las legislaturas locales, por interpretar inadecuadamente el “sui generis” concepto de concurrencia a que se refiere el artículo 73 constitucional en su fracción XXIX-G, exceden su facultad legislativa y se ocupan de regular materias que, o bien, están expresamente concedidas a la Federación o no les fueron expresamente delegadas por el Congreso Federal, las regulaciones que se encuentren en este caso han sido emitidas bajo el supuesto de inconstitucionalidad y por tanto, pueden legalmente ser impugnadas.

b) Si el fundamento conforme al cual las legislaturas locales emiten regulaciones, es la delegación hecha por el Congreso Federal, bastaría con modificar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para que se viera seriamente alterada la legislación local.

c) Por otra parte, dado que la facultad original para legislar en materia ambiental es federal, nada impide que las autoridades federales puedan aplicar sus leyes aun en el caso de que la autoridad local haya legislado sobre el particular, y con mayor razón cuando se carece de este último orden jurídico. Sin embargo, esta afirmación no puede extenderse a los casos en los cuales la competencia legislativa, como sucede con los supuestos del artículo 115 constitucional, no fue expresamente reservada a la Federación.

En estos últimos términos debe entenderse el artículo Segundo Transitorio de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

10. En suma, en materia ambiental no existe ni concurrencia ni coincidencia de facultades legislativas, cada uno de los tres niveles de gobierno tiene perfectamente delimitado su ámbito de atribuciones. Sin embargo, se presenta con frecuencia la invasión de atribuciones legislativas por parte de los congresos locales, pero como se ha dicho, toda regulación sin fundamento constitucional o en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es inconstitucional.

ANEXO

FACULTADES LEGISLATIVAS CONFERIDAS A LOS CONGRESOS LOCALES POR SUS RESPECTIVAS CONSTITUCIONES POLITICAS

1. AGUASCALIENTES

Art. 27.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar para el Estado, sobre todas las materias que no sean de competencia exclusiva de la Federación.

2. BAJA CALIFORNIA

Art. 27.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar sobre todos los ramos de la Administración que sean competencia del Estado.

3. BAJA CALIFORNIA SUR

Art. 64.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar en todo lo relativo al Gobierno del Estado.

4. CAMPECHE

Art. 54.- Son facultades del Congreso:

70 • José Juan González-Miguel Ángel Canclino

IV. Expedir leyes sobre planeación estatal del desarrollo económico social y sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

Expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas por esta Constitución a los Poderes del Estado.

5. COAHUILA DE ZARAGOZA

Art. 67.- Son facultades del Poder Legislativo:

I. Expedir, reformar y derogar Leyes y Decretos, en todos los ramos de la administración pública Estatal y Municipal.

XIV. Establecer, mediante una ley, las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, podrán contraer obligaciones y empréstitos, así como autorizar los conceptos y montos de los mismos, con observancia de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXXVIII. Expedir las leyes y acuerdos indispensables para hacer efectivas las facultades que anteceden y todas las demás, que le confieran esta Constitución y la General de la República.

XLI. Expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social del Estado, así como para el fomento de las actividades económicas.

XLIV. Expedir conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, leyes que rijan las relaciones de trabajo entre sí y sus trabajadores entre los Municipios y quienes laboran a su servicio.

XLV. Expedir una ley sobre responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, así como otras normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad.

6. COLIMA

Art. 33.- Son facultades del Congreso:

I. Del orden Federal, las que determinan la Constitución y demás leyes que de ella emanen.

II. Legislar sobre todos los ramos de administración o Gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal, y reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere, así como reformar esta Constitución previos los requisitos que ella misma establece.

XXXII. Expedir la Ley General de enseñanza primaria, elemental y superior o profesional.

XXXIV. Expedir leyes electorales conforme a la presente Constitución y fijar días extraordinarios para que se verifiquen las elecciones que por cualquier motivo no se hubieran celebrado en los que señalen las mismas leyes.

7. CHIAPAS

Art. 29.- Son atribuciones del Congreso:

I. Legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como en aquéllas que existan facultades concurrentes, conforme a las Leyes Federales.

IV. Legislar en materia económica, educativa, de seguridad pública y beneficencia pública y privada.

VIII. Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre y dar las bases de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios.

IX. Legislar sobre el establecimiento de Instituciones para el tratamiento de los menores infractores y la organización del sistema penitenciario sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social.

XV. Dictar leyes para la conservación del equilibrio ecológico y de las riquezas naturales del Estado.

XLVI. Expedir todas las leyes que sean necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los otros Poderes del Estado.

8. CHIHUAHUA

Art. 64.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado, expidiendo cuantas leyes y decretos sean necesarios para su gobierno y administración en todos los ramos que una y otra comprenden.

XL. Expedir las leyes que regulen las relaciones entre el Estado, municipios, organismos descentralizados y sus respectivos trabajadores.

XLIII. Expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre

72 • José Juan González-Miguel Ángel Cancino

expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso.

XLV. Expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado.

9. DURANGO

Art. 55.- El Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no está expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras y además para:

II. Legislar en lo relativo a la administración interior del Estado.

X. Expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

XI. Expedir leyes sobre el fraccionamiento de las propiedades rústicas y urbanas.

XV. Legislar sobre el aprovechamiento de las aguas que queden bajo el régimen del Estado, conforme a la Constitución General de la República.

XIX. Legislar sobre el funcionamiento del Municipio Libre y expedir las bases normativas a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos.

XXX. Expedir leyes tendientes a normar las medidas de protección y corrección de conductas en su caso, de los menores, con el fin de propiciar su correcta incorporación al desarrollo de la sociedad.

XXXV. Expedir, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, leyes que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores y entre los municipios y quienes laboran a su servicio.

10. GUANAJUATO

Art. 62.- Son facultades del Congreso del Estado:

I. Expedir las leyes y reglamentos que regulen su estructura y funcionamiento, las que, para su vigencia, no requerirán de promulgación del Ejecutivo.

II. Expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la Federación.

11. GUERRERO

Art. 47.- Son atribuciones del Congreso del Estado:

I. Expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Elaborar las leyes locales cuya expedición haga obligatoria la Constitución Federal.

V. Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Dictar las disposiciones relativas a la seguridad pública del Estado.

VII. Legislar en todo lo relativo al sistema penitenciario del estado teniendo como base la educación y el trabajo para lograr la readaptación social de los sentenciados.

VIII. Expedir Leyes por las cuales se establezcan instituciones para el tratamiento de menores infractores.

IX. Legislar en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

X. Legislar en materia de organismos descentralizados por servicios mediante la iniciativa del Jefe del Ejecutivo.

XII. Dictar leyes para combatir enfermedades y vicios que puedan traer como consecuencia la degeneración de la especie humana, la disminución o pérdida de las facultades mentales u otro daño físico irreversible, conforme a lo dispuesto por las leyes federales de la materia.

XIII. Legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoles pueblos o localidades, para una mejor administración general, mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo.

XVI. Dictar las leyes necesarias en el ramo de educación pública que no sean de competencia de la Federación.

XL. Expedir las leyes que rijan las relaciones laborales del Estado, los municipios y los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado de Guerrero, con sus trabajadores, conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

XLI. Legislar en materia de Patrimonio Familiar.

XLII. Expedir su propia Ley Orgánica.

XLV. Expedir la Ley de Planeación del Estado.

XLVI. Expedir las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores, así como cualesquiera otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado y a los municipios.

74 • José Juan González-Miguel Ángel Cancino

12. HIDALGO

Art. 56.- Son facultades del Congreso:

- I. Legislar en todo lo que concierne al régimen interior del Estado.
- II. Expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas por esta Constitución a los Poderes del Estado.
- III. Expedir las leyes reglamentarias y ejercer las facultades que otorga la Constitución General de la República.

13. JALISCO

Art. 23.- Son facultades del Congreso:

- I. Legislar en todas las ramas del régimen interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que la Constitución General encomienda a las legislaturas locales.

14. ESTADO DE MEXICO

Art. 70.- Corresponde a la Legislatura:

- I. Dictar leyes para la administración del gobierno interior del Estado, en todos los ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas.
- V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- VII. Dictar leyes para la planeación democrática del desarrollo del Estado.
- XVI. Expedir conforme a los principios básicos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, la ley que rija las relaciones de trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios.
- XXVIII. Legislar acerca de la administración, conservación o inversión de los bienes y capitales del Estado y autorizar la enajenación de aquellos bienes, cuando no sean susceptibles de aplicarse a un servicio público.
- XLII. Dictar leyes sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de jurisdicción federal.
- XLIII. Legislar sobre todo aquello que no se oponga a las prescripciones de

la Constitución General, pudiendo realizar encuestas de opinión pública durante los recesos de sus períodos de sesiones.

15. MICHOACAN DE OCAMPO

Art. 44.- Son facultades del Congreso:

I. Legislar sobre todos los ramos de la administración que sean de la competencia del Estado y reformar y abrogar o derogar las leyes y decretos que se expidieren, así como participar en las reformas de esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos.

III. Legislar sobre el fraccionamiento y expropiación de tierras, conforme a las bases que fija el artículo 27 de la Constitución General de la República, sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública.

VIII. Dictar normas para la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado.

IX. Expedir leyes fiscales, de planeación y programación de desarrollo económico y social, a nivel estatal y municipal, considerando la promoción, concertación y ejecución de acciones, para lograr la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social, económico y estatalmente necesarios.

XIV. Legislar sobre toda clase de aranceles.

XXXII. Expedir todas las leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriormente expresadas, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes del Estado.

16. MORELOS

Art. 40.- Son facultades del Congreso:

II. Expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado.

VI. Legislar sobre todo aquello que la Constitución General de la República no encomienda expresamente al Congreso de la Unión.

XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los ayuntamientos del estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores.

XXI. Dictar las leyes que estime pertinentes para combatir el alcoholismo y el uso de yerbas y sustancias enervantes.

XXIV. Expedir la ley relativa de la expropiación de la propiedad privada por causas de utilidad pública.

76 • José Juan González-Miguel Ángel Cancino

XLVI. Para expedir leyes a fin de crear organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

XLVIII. Legislar en materia de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, reservas ecológicas, territoriales y utilización del suelo, observando lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y demás Leyes Federales.

XLIX. Expedir las leyes orgánicas y la división territorial municipal con sujeción a lo establecido por esta Constitución.

18. NAYARIT

Art. 47.- Son atribuciones de la legislatura:

I. Expedir las leyes relativas a todos los ramos de la administración y gobierno interior del Estado.

II. Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos respectivos.

XXI. Dictar leyes sobre vías de comunicación local; sobre empresas de utilidad pública, y aprovechamiento de las aguas de su jurisdicción, siempre que no tengan carácter de propiedad federal.

XXV. Expedir Leyes de expropiación por causa de utilidad pública.

XXXII. Expedir todas las leyes que sean necesarias o propias para hacer efectivas las facultades que anteceden.

19. NUEVO LEON

Art. 63.- Pertenece al Congreso:

I. Decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, reformarlas y derogarlas en caso necesario.

V. Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos.

20. OAXACA

Art. 52.- Son facultades de la Legislatura:

I. Dictar leyes para la administración de gobierno interior del Estado en todos los ramos; interpretarlas, aclararlas, y derogarlas.

XII. Legislar acerca de la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado, y de la inversión de los capitales a que éste pertenezcan.

XXIX. Expedir leyes sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de jurisdicción federal.

XXXI. Expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo y el abuso de las drogas denominadas heroicas.

XXXII. Expedir la Ley del Servicio Civil y la Ley General de Pensiones para los funcionarios y empleados públicos del Estado.

XL. Expedir todas las leyes orgánicas que se deriven de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Federal.

XLI. Legislar sobre todos los servicios públicos, oficiales y particulares dentro del Estado.

XLII. Legislar sobre todo aquello que la Constitución General y la particular del Estado, no someten expresamente a las facultades de cualquier otro poder.

21. PUEBLA

Art. 57.- Son facultades del Congreso:

I. Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

22. QUERETARO

Art. 63.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XXV. Legislar en materia de organización de las fuerzas de seguridad pública y de tránsito del Estado y los municipios.

XXIX. Expedir leyes, decretos y reglamentos para integrar el sistema de planeación democrática del desarrollo del Estado, así como para administración del gobierno interior del mismo en todos sus ramos e interpretar, aclarar, reformar y derogar las establecidas.

XXXVI. Expedir las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades del Estado, sin contravenir las bases establecidas por el artículo 123 de la Constitución Federal de la República, las cuales reglamentarán los derechos y obligaciones de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general toda clase de trabajo.

XLII. Expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer

78 • José Juan González-Miguel Ángel Cancino

efectivas las facultades antecedentes y todas las que por esta Constitución y la Federal se le conceden.

23. QUINTANA ROO

Art. 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado:

I. Legislar en su orden interno en todo cuanto no esté reservado por la Constitución General de la República a los funcionarios federales.

II. Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades explícitas otorgadas por la Constitución General de la República, principalmente en materia educativa de conformidad a la Ley Federal de Educación.

24. TAMAULIPAS

Art. 58.- Son facultades del Congreso:

I. Expedir, interpretar, reformar y derogar las leyes y decretos en todos los ramos de la Administración Pública.

XIII. Expedir leyes para la jubilación de los maestros de instrucción pública que lo merezcan en atención a la antigüedad y eficacia de sus servicios.

XXII. Expedir la Ley de Organización para la guardia Nacional en el Estado, de conformidad con la facultad que a los Estados concede la fracción XV del Artículo 73 de la Constitución General.

XLVII. Dictar leyes tendientes a combatir con la mayor energía el alcoholismo.

XLVIII. Dictar leyes para organizar dentro o fuera del Estado, pero dentro del territorio de la República, el sistema penal por colonias, sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

LV. Expedir leyes en materia de planeación, en base a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 54. Son facultades del Congreso:

I. En el orden Federal, las que determine la Constitución y las Leyes Federales.

II. Expedir las leyes necesarias para la mejor administración y gobierno interior del Estado, así como aquéllas cuyos ámbitos de aplicación no sean de la competencia expresa de funcionarios federales.

XII. Expedir la Ley de Hacienda y el Código Fiscal del Estado.

XVI. Expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los poderes

del Estado, los ayuntamientos y los organismos paraestatales con sus trabajadores, en base a lo dispuesto por los artículos 115 y 123 de la Constitución Federal; así como las relativas al sistema de seguridad social que deban gozar éstos.

XLV. Expedir las leyes que regulen su estructura y funcionamiento internos.

XLVIII. Legislar en materia de defensa de los particulares frente a los actos de los funcionarios de la administración estatal y municipal.

XLIX. Legislar sobre el patrimonio de familia.

L. Expedir las leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, en los términos del artículo 27 fracción XVII de la Constitución Federal.

LI. Legislar en materias en el ámbito de su competencia sobre: educación, seguridad y salud pública, asentamientos humanos, aprovechamiento de recursos naturales, fomento agropecuario y forestal, pesquero, industrial, turístico, comercial y minero.

LII. Legislar sobre estímulos y recompensas a la población, funcionarios y empleados del Estado.

LIII. Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las anteriores facultades y todas las otras concedidas a los poderes del Estado.

25. VERACRUZ

Art. 68. Son facultades y obligaciones de la legislatura:

I. Dar, interpretar y derogar las leyes.

XX. Dar reglas de colonización, conforme a las bases que establezca el Congreso General.

LV. Expedir las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución, la Federal y las leyes que de ellas emanen a los poderes del Estado y a los municipios de la entidad.

26. YUCATAN

Art. 48 Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

X. Expedir los reglamentos que correspondan para fijar y cubrir el contingente de hombres que corresponde dar al estado para el Ejército Nacional.

XV. Expedir leyes sobre educación pública, con sujeción . . .

XXXV. Expedir las bases generales de Policía y Buen Gobierno, a las que deberán sujetarse los ayuntamientos en la formación de los reglamentos respectivos.

27. ZACATECAS

Art. 47. Son facultades de la legislatura:

IX. Expedir leyes y decretos concernientes a la administración y gobierno en cuanto a su régimen interno, reformarlas o derogarlas así como expedir las leyes de carácter reglamentario que la Constitución General confiere a las legislaturas de los Estados.

XII. Establecer las bases normativas de acuerdo a las cuales los ayuntamientos expedirán los reglamentos municipales y demás disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

XVII. Expedir las bases para reglamentar los empleos públicos y las retribuciones que deberán fijarse en los presupuestos estatales y municipales.

XIX. Expedir las normas que regulen el proceso de planeación de desarrollo en el Estado de participación de los sectores público y privado en la ejecución de acciones y programas.

XXXI. Expedir la ley que organice las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y nombrar a sus integrantes y personal técnico.

XXXVI. Expedir las leyes que normen las relaciones de trabajo de los poderes estatales y de los municipios con sus trabajadores, así como las que organice en el Estado el servicio civil de carrera, su capacitación y el sistema de seguridad social para los servidores públicos; con base en lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República.

XL. Expedir las leyes que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el artículo 5o. de la presente Constitución en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

XLVIII. Expedir su Ley Orgánica.

XLIX. Expedir las normas para el fomento de actividades productivas, explotación y administración de recursos turísticos del Estado.

LII. Expedir las bases sobre las cuales se ejercerá el derecho de expropiación y ocupación de la propiedad privada y los servicios públicos a cargo de particulares.

ANALISIS JURIDICO DE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL

JOSE JUAN GONZALEZ MARQUEZ

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES.- 2. LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL.- 3. OBLIGATORIEDAD DE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, SU REGLAMENTO Y OTRAS LEYES.- 3.1. Casos en que la evaluación del impacto ambiental será determinado como obligatoria por la autoridad administrativa.- 3.2. Casos en que la evaluación del impacto ambiental es obligatoria.- 3.3. Informe preventivo y evaluación del impacto ambiental.- 3.4. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental.- 3.5. La evaluación del impacto ambiental como acto de autoridad.- 3.6. Modificaciones a la evaluación del impacto ambiental con anterioridad a la emisión de la resolución.- 3.7. Casos en que se modifican los efectos de la resolución.- 4. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER SOBRE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL.- 5. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES CON FACULTADES EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL.- 6. RECURSOS QUE PROCEDEN ANTE LA RESOLUCION SOBRE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL.

1. ANTECEDENTES

Aunque en nuestro país pueden citarse antecedentes de disposiciones jurídicas tendientes a la protección del ambiente desde los años veintes, lo cierto es que la primera Ley que intentó regular de manera integral los efectos de las perturbaciones ambientales generadas por la actividad humana fue la "Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971.

La citada Ley tuvo por objeto:

- 1) Prevenir y controlar la contaminación.
- 2) Mejorar, conservar y restaurar el medio ambiente.
- 3) Regular las actividades declaradas de interés público.

Aunque, como podrá verse, en el ordenamiento que nos ocupa se plantea la necesidad de prevenir y no sólo corregir la contaminación ambiental, los mecanismos con que se dota al aparato de gestión administrativa para tal efecto, son más bien pocos. A tal dirección acaso apunta lo dispuesto por el artículo 6o. que señala:

“Las dependencias del Ejecutivo Federal a que se refiere el artículo anterior, dentro del ámbito de su competencia deberán estudiar, planificar, evaluar y clasificar, los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, fomentando en su caso la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental”

En esos términos, la planeación ambiental que proponía la Ley en comento quedaba reducida a una suerte de zonificación de las actividades industriales potencialmente contaminantes.¹

El 2 de enero de 1982, entró en vigor la Ley Federal de Protección al Ambiente que abrogó a su antecesora de 1971.² El nuevo ordenamiento jurídico agregó a su objeto, en relación con el que abrogó, “la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan”.

Sin embargo, no es sino hasta por reforma a este ordenamiento legal que se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de enero de 1984, cuando el artículo 4º reconoce el concepto de “impacto ambiental”, entendiéndose por tal “la alteración del ambiente ocasionada por la acción del hombre o la naturaleza”.

La misma reforma mencionada introdujo a la Ley el concepto de “manifestación del impacto ambiental”, definiéndola como “el documento mediante el cual se da a conocer con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial de un proyecto y la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de ser negativo”.

Empero, la obligación de someter la evaluación del impacto ambiental a la consideración de la autoridad administrativa se establece con la reforma al artículo 7o. de la Ley de 1982, cuyo texto quedó de la siguiente manera.³

¹ En su cuerpo normativo esta Ley reguló la contaminación de tres elementos: aire, suelo y agua.

² Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1o de enero de 1982.

³ Este precepto también fue reformado por el decreto del 27 de enero de 1984.

“Los proyectos de obras públicas o de particulares, que puedan producir contaminación o deterioro ambiental, que excedan los límites mínimos previsible marcados en los reglamentos y normas respectivas, deberán presentarse a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta los revise y pueda resolver sobre su aprobación, modificación y rechazo, con base en la información relativa a una manifestación de impacto ambiental, consistente en las medidas técnicas preventivas y correctivas para minimizar los daños ambientales durante su ejercicio o funcionamiento”.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, retomó prácticamente en su artículo 28 lo dispuesto por su antecesora, pero consideró a la evaluación del impacto ambiental como uno de los instrumentos de la política ecológica, es decir, un instrumento de planeación, dedicándole una sección completa la cual, posteriormente fue desarrollada por el reglamento de la misma en la materia.

Así, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece un requisito que deben cubrir todas las personas físicas o morales, sean públicas o privadas, que pretendan iniciar una obra o actividad.

Este requisito consiste en someter a la consideración de la autoridad administrativa el proyecto de la actividad u obra que se pretende poner en práctica, a fin de que esta última determine si aquélla puede tener un impacto en el ambiente que pueda ser absorbido por la propia naturaleza o bien, sus efectos son de tal magnitud que podrán generar un desequilibrio y por tanto la realización de la obra sólo puede ser aprobada si se sujeta a ciertas restricciones.

En este sentido, la evaluación del impacto ambiental se convierte en un instrumento de planeación del desarrollo sustentable.

2. LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL

Los efectos que sobre el ambiente pueden causar las obras o actividades, están regulados por una parte en la legislación federal, es decir, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, su Reglamento sobre impacto ambiental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio del mismo año, y en diversas leyes sectoriales que regulan aspectos específicos del derecho ambiental.

Por otra parte, las 29 leyes ambientales que han sido promulgadas por las entidades federativas, también se refieren al requisito de evaluar el impacto antes de la realización de obras o actividades que pueden afectar el equilibrio entre los elementos de los ecosistemas.

3. OBLIGATORIEDAD DE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL
EN LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION
AL AMBIENTE, SU REGLAMENTO Y OTRAS LEYES

Aunque como lo mencionamos en el numeral anterior, se considera como impacto ambiental a cualquier modificación provocada por la acción del hombre o de la naturaleza, la Ley sólo regula aquéllas alteraciones que se provocan o pueden provocarse por la conducta humana. Bajo este criterio, ya en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la evaluación del impacto ambiental aparece como un requisito previo al inicio de cualquier actividad humana consistente en la realización de obras o actividades de carácter público o privado.

En efecto, el precepto en cita señala que:

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

Sin embargo, la obligación de evaluar el impacto ambiental y posteriormente someter dicha evaluación a la consideración de la Secretaría competente para dictaminar sobre su autorización está determinada por varias condicionantes.

Es decir, para que exista la obligación de obtener la autorización del gobierno federal, local o municipal, consistente en someter a la consideración de alguno de éstos la evaluación del impacto ambiental, es necesario que la obra o actividad de que se trate caiga en alguna de las siguientes hipótesis:

- a) Que pueda causar desequilibrios ecológicos.
- b) Que pueda rebasar los límites y condiciones señaladas en:
 - b1) Los Reglamentos
 - b2) Las Normas Oficiales Mexicanas

Ciertamente, se trata de supuestos cuya valoración puede considerarse subjetiva, pero este no es un caso privativo del derecho mexicano. Así por ejemplo, para el orden

jurídico de los Estados Unidos de América, la "National Environmental Policy Act" determina que la evaluación del impacto ambiental es necesaria cuando:⁴

- 1) Se trata de una actividad federal,
- 2) La actividad es calificada como mayor, y
- 3) Tiene un impacto ambiental significativo.

Lo que si está claro es que debe de existir una prueba previa por parte de la autoridad, que tienda a determinar si en un caso concreto se actualiza o no alguna de las hipótesis que dan nacimiento a la obligación jurídica que nos ocupa.

Sin embargo, esta prueba previa no aparece en la Ley sino en el artículo 7o. del Reglamento que a la letra dispone:

" Cuando quien pretenda realizar una obra o actividad de las que requieren autorización previa conforme a lo dispuesto por el artículo 5o. del Reglamento, considere que el impacto de dicha obra o actividad no causará desequilibrio ecológico, ni rebasará los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas... antes de dar inicio a la obra o actividad de que se trate podrá presentar a la Secretaría un informe previo..."

El sometimiento de la obra o actividad a esta prueba previa como condición para su realización, no aparece como un acto obligatorio sino más bien potestativo para el particular, por lo que con ello la Ley deja en sus manos elegir si pone o no a caminar el procedimiento, mediante el cual la autoridad podrá determinar si nace o no la obligación jurídica de someter a análisis la evaluación del impacto ambiental.

Lo anterior, en virtud de que el propio artículo 7o. del Reglamento señala que la Secretaría analizará el informe preventivo y comunicará al interesado si es necesario que presente una evaluación del impacto ambiental.

En otras palabras, la obligación de someter una evaluación del impacto ambiental ante la autoridad administrativa, nace hasta el momento en que la misma autoridad determina que en el caso concreto ello es necesario, pero para que tal cosa suceda se requiere la voluntad del particular tendiente a presentar ante la autoridad un informe preventivo.

Esto significa que si bien la Ley otorga al particular que quiere dar inicio a una actividad la facultad de presentar el informe preventivo, ese acto de voluntad puede traer como consecuencia jurídica el nacimiento de una obligación.

Entonces, la obligación de someter al conocimiento de la autoridad administrativa una obra o actividad previa a su realización para que ésta evalúe su impacto ambiental,

⁴ Sobre el particular véase: Findley, Roger y Daniela A. Farber: *Environmental Law* E.U. West Publishing, Co. 1992.

es producto no de la Ley sino de la sustanciación de un procedimiento que inició por voluntad el particular.

La cuestión es ahora deslindar que sucede si el particular no da inicio al procedimiento.

Es evidente que el legislador se planteó, al determinar la evaluación del impacto ambiental como uno de los principales instrumentos de la política ambiental, la idea clara de que lo preceptuado por el artículo 28 de la Ley tuviera el carácter de una obligación para el particular; empero, lo cierto es que la técnica seguida por aquél dista mucho de ser perfecta y permite con seriedad sostener la tesis de que la falta de voluntad del particular para someter sus proyectos de obras o actividades a la prueba del daño ecológico no genera ninguna consecuencia jurídica, a menos que la autoridad determine que una obra o actividad, en un caso concreto, amerita o ameritó en su momento ser evaluada.

En efecto, la norma contenida en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es imperfecta, porque una parte señala que toda obra o actividad bajo los supuestos que ya hemos comentado debe someterse a la evaluación del impacto ambiental, pero por otra parte no prevé el mecanismo que permita discriminar bajo tales hipótesis en qué casos la obligación jurídica es exigible para el particular.

Esta norma complementaria aparece en el artículo 7o. del Reglamento pero no con carácter obligatorio sino facultativo.

Ante esta ausencia de obligatoriedad de la norma, sólo queda un mecanismo para probar que una obra o actividad en lo concreto cae dentro de una o ambas hipótesis de las previstas en el artículo 28, a saber la acción directa de la autoridad ya sea de oficio o a petición de parte en los términos del artículo 41 del Reglamento de la Ley.

Ahora bien, el siguiente paso es determinar el momento en que la autoridad puede dictaminar la obligatoriedad de someter la obra o actividad a la evaluación del impacto ambiental. A ese respecto se aprecian tres momentos:

- 1) Antes de que la obra o actividad se inicie.
- 2) Durante la construcción de etapas preoperativas.
- 3) Con la obra o actividad en funcionamiento.

Bajo los supuestos marcados con los incisos 1 y 2, la autoridad podrá obviamente suspender la obra o actividad hasta en tanto se obtenga una evaluación favorable, que desde luego podría implicar modificaciones al proyecto original. También podría ocurrir que la evaluación del impacto ambiental niegue el inicio de obra.

Todo lo anterior sin perjuicio de las sanciones de carácter pecuniario que procediesen.

En cambio, si la obra o actividad está ya en funcionamiento, la falta de una evaluación positiva del impacto ambiental en sí misma no puede ser causa sino de sanciones económicas y nunca de una clausura de la obra o actividad. Para que esto

último fuera posible, debe acreditarse la existencia de otros factores (manejo inadecuado de residuos peligrosos, realización de actividades altamente riesgosas en instalaciones inadecuadas, etc), que fundamenten el cierre de la fuente de contaminación y cuya presencia se detecte en el momento del ejercicio del acto de autoridad.

Lo anterior, en virtud del carácter eminentemente preventivo de la evaluación del impacto ambiental.

3.1. Casos en que la evaluación del impacto ambiental será determinada como obligatoria por la autoridad administrativa

No obstante lo arriba acotado, existen casos en los cuales el someter la evaluación del impacto ambiental al procedimiento de autorización si bien no es una obligación derivada de la Ley, si será seguramente determinada como tal por la autoridad administrativa.

En efecto, en el artículo 29 de la Ley tímidamente se sugiere que el impacto ambiental sea evaluado por el Gobierno Federal, particularmente en el caso de actividades que recaigan sobre ciertas áreas industriales. Empero en el artículo 5o. del Reglamento, el enunciado adquiere tono imperativo cuando se dispone:

" Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas... particularmente en las siguientes..."

Tanto el art. 29 de la Ley como el 5o. del Reglamento se refieren a las siguientes actividades: obra pública federal; obras hidráulicas, salvo en los casos de excepción que el propio Reglamento enlista; oleoductos, gasoductos y carbo ductos; industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz; de generación y transmisión de electricidad; exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoelectrica, magnetolelúrica de susceptibilidad magnética y densidad; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos; desarrollos turísticos federales; instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos radioactivos; aprovechamientos forestales de bosques y selvas de difícil regeneración; obras o actividades que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación, a petición de las autoridades estatales o municipales; actividades consideradas altamente riesgosas, y cuando la obra o actividad que pretenda realizarse pueda afectar el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas o de otros países o zonas de jurisdicción internacional.

En estos casos, tampoco resulta una obligación directamente derivada de la Ley o del Reglamento el someter la evaluación del impacto ambiental ante la consideración de la autoridad administrativa, empero, lo más probable es que al someterse ante aquélla el informe preventivo, sea requerido el dictamen de impacto ambiental. Lo anterior porque lo preceptuado tanto por el artículo 29 de la Ley como por el 5o. del Reglamento constituye una recomendación para la autoridad y no para el particular.

3.2. Casos en que la evaluación del impacto ambiental es obligatoria

Como lo comentamos anteriormente, por regla general la Ley establece que sólo se podrá determinar si la evaluación del impacto ambiental es obligatoria o no, hasta el momento en que se haya analizado por parte de la autoridad administrativa el informe preventivo presentado por el interesado. Sin embargo, existen algunas excepciones a este principio.

En primer lugar, en tratándose de aprovechamientos forestales, tanto la Ley como el Reglamento de la misma en Materia de Impacto Ambiental establecen que la Secretaría de Desarrollo Social está obligada a emitir dictámenes generales de impacto ambiental en materia forestal así como darlos a conocer a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En este caso se trata de una obligación que corre a cargo de la Administración Pública.

Por otra parte, la fracción III del artículo mencionado de la Ley Forestal, establece que en el caso de aprovechamientos forestales de las selvas tropicales y de especies de difícil regeneración así como de áreas naturales protegidas, es necesario para su autorización, obtener previamente la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de impacto ambiental.

De tal forma que cuando se trate de la explotación forestal de selvas tropicales y de especies de difícil regeneración o bien dentro de áreas naturales protegidas, la evaluación del impacto ambiental siempre resulta obligatoria. La explotación forestal en general, también está sujeta, al tenor de lo señalado por el artículo 12 de la Ley Forestal, a restricciones de carácter ecológico determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, pero no a la evaluación del impacto ambiental.

En lo que se refiere a la realización de obras o actividades en áreas naturales protegidas de interés de la Federación, la evaluación de la manifestación del impacto ambiental aparece también como obligatoria, al disponer el artículo 36 del Reglamento:

"Deberán contar con autorización previa de la Secretaría en materia de impacto ambiental las personas, físicas o morales, que con fines de naturaleza económica pretendan realizar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales, o de repoblamiento, traslocación, recuperación, trasplante o siembra de especies de flora o fauna silvestres o acuáticas, en áreas naturales protegidas de interés de la Federación..."

Lo anterior es también ratificado por la propia fracción III del artículo 12 de la Ley Forestal que ya antes fue citada.

Finalmente, en la recientemente decretada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, aparece como obligatoria la evaluación del impacto ambiental al señalar la misma que:

“Las dependencias y entidades estarán obligadas a prever los efectos sobre el medio ambiente que pueda causar la ejecución de la obra pública, con sustento en los estudios de impacto ambiental previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los proyectos deberán incluir las obras necesarias para que se preserven o restauren las condiciones ambientales cuando éstas pudieran deteriorarse, y se dará la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Social...”

3.3. Informe preventivo y evaluación del impacto ambiental

A la luz de lo anterior, resulta necesario establecer la diferencia existente entre la naturaleza jurídica del informe preventivo y del dictamen de impacto ambiental.

En primer lugar, la presentación del informe preventivo constituye un acto voluntario mientras que la presentación de una manifestación de impacto ambiental puede obedecer a un pedimento de la autoridad administrativa o bien, configurar también un acto voluntario cuando el interesado opta por ofrecer éste sin acogerse al beneficio del artículo 7o. del Reglamento y sin considerar si está o no obligado a evaluar el impacto ambiental.

En segundo lugar, desde el punto de vista procedimental, la resolución sobre la presentación del informe preventivo constituye una cuestión de previo y especial pronunciamiento. En estos términos, la autoridad no podrá exigir la presentación de una evaluación de impacto ambiental si antes no ha resuelto sobre el informe preventivo en tal sentido.

En tercer lugar, la obligación de evaluar el impacto ambiental cuando ha sido determinada por la autoridad administrativa, interrumpe la posibilidad de iniciar la obra o actividad hasta en tanto no se cuente con un dictamen favorable, mientras que, al menos desde el punto de vista estrictamente jurídico, la presentación del informe preventivo ampara la realización de la obra o actividad hasta en tanto la autoridad no determine lo contrario.

3.4. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental

En primer lugar, tanto el informe preventivo como el dictamen de impacto ambiental se deben presentar en los formatos establecidos por la propia Secretaría (ver arts. 8o. y 9o. del Reglamento).

Según el artículo 8o. del Reglamento, el informe preventivo debe contener la siguiente documentación:

"I. Datos generales de quien pretenda realizar la obra o actividad proyectada, o en su caso, de quien hubiere ejecutado los proyectos o estudios previos correspondientes; II. Descripción de la obra o actividad proyectada; y III. Descripción de las sustancias o productos que vayan a emplearse en la ejecución de la obra o actividad proyectada, y en los que en su caso vayan a obtenerse como resultado de dicha obra o actividad, incluyendo emisiones a la atmósfera, descargas de aguas residuales y tipo de residuos y procedimientos para su disposición final."

Este primer análisis que, como hemos dicho se somete a la autoridad administrativa para que ésta determine si ha menester o no a la presentación de un dictamen de impacto ambiental, trata de investigar cuatro cuestiones: ¿la empresa o actividad manejará sustancias peligrosas?, ¿generará residuos peligrosos? y ¿cual será la magnitud de sus emisiones a la atmósfera y de sus descargas al agua?.

El análisis de estos elementos permitirá a la autoridad determinar si es necesario o no evaluar el impacto ambiental, en caso de que no lo requiera, la actividad puede ser iniciada.

La determinación que asume la Secretaría respecto al análisis del informe preventivo constituye una primera resolución administrativa. No obstante, ni el Reglamento ni la Ley determinan el plazo en que la autoridad debe resolver. Lo cierto es que en tanto que la autoridad no resuelva, no nace la obligación de presentar la evaluación del impacto ambiental y por tanto la obra o actividad puede ser iniciada porque la autoridad no ha demostrado que en el caso concreto se trate de una obra o actividad que previo a su inicio deba someter un estudio de su posible impacto.

La evaluación del impacto ambiental en cambio es mucho más detallada. En principio, puede asumir tres modalidades: general, intermedia o específica.

El artículo 9o. del Reglamento señala:

"...En los casos del artículo 5o. del Reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría, cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesaria la presentación de diversa y más precisa información."

Empero, como lo hemos señalado, también en los casos a que se refiere el artículo 5o., la obligación de someter la evaluación del impacto ambiental a la consideración de la

autoridad no deriva de la Ley o del Reglamento, sino de un acto administrativo posterior a la evaluación del informe previo. En consecuencia, cuando la autoridad haya evaluado el informe preventivo y considere necesaria la presentación de un dictamen de impacto ambiental, ella misma y en el mismo acto, debe señalar en qué modalidad lo solicita y si no lo hiciere se entenderá que lo requiere en la modalidad de general.

En un segundo momento, la autoridad podrá también, habiendo requerido una manifestación en su modalidad de general, evaluarla y considerar que se requiere de una nueva manifestación en la modalidad intermedia o específica. (ver arts. 11 y 14 del Reglamento).

La información básica, que a la luz del artículo 10 del Reglamento debe contener la manifestación de impacto ambiental en su modalidad general será:

- I. Nombre, denominación o razón social, domicilio y dirección de quien pretenda llevar a cabo la obra o actividad objeto de la manifestación.
- II. Descripción de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio para la ejecución de la obra en el desarrollo de la actividad; superficie del terreno requerido; el programa de construcción, montaje de instalaciones y operación correspondiente; el tipo de actividad, volúmenes de producción previstos, e inversiones necesarias; la clase y cantidad de recursos naturales que habrán de aprovecharse, tanto en la etapa de construcción como en la operación de la obra o el desarrollo de la actividad; el programa para el manejo de residuos, tanto en la construcción y montaje como durante la operación o desarrollo de la actividad; y el programa para el abandono de las obras o el cese de las actividades;
- III. Aspectos generales del medio natural y socioeconómico del área donde pretenda desarrollarse la obra o actividad;
- IV. Vinculación con las normas y regulaciones sobre uso del suelo en el área correspondiente;
- V. Identificación y descripción de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto o actividad, en sus distintas etapas, y
- VI. Medidas de prevención y mitigación para los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas."

La manifestación en la modalidad de intermedia, reza el artículo 11 del Reglamento, además de contener todos y cada uno de los datos previstos en los párrafos arriba transcritos, deberá: 1) ampliar la información a que se refieren las fracciones II y III arriba transcritas; 2) contener la descripción del posible escenario ambiental modificado por la obra o actividad de que se trate; y 3) las adecuaciones que la autoridad le solicite, cuando previamente se haya sometido a consideración una manifestación en la modalidad de general, respecto de las medidas de prevención y mitigación propuestas en la manifestación general.

La manifestación de impacto ambiental en su modalidad de específica debe contener, además de los requisitos a que se refiere el artículo 10 del Reglamento, los siguientes:

- I. Descripción detallada y justificada de la obra o actividad proyectada, desde la etapa de selección del sitio, hasta la terminación de las obras o el cese de la actividad, ampliando la información a que se refiere la fracción II del artículo 10 del Reglamento;
- II. Descripción del escenario ambiental, con anterioridad a la ejecución del proyecto;
- III. Análisis y determinación de la calidad, actual y proyectada, de los factores ambientales en el entorno del sitio que se pretende desarrollar la obra o actividad proyectada, en sus distintas etapas;
- IV. Identificación y evaluación de los impactos ambientales que ocasionaría la ejecución del proyecto, en sus distintas etapas;
- V. Determinación del posible escenario ambiental resultante de la ejecución del proyecto, incluyendo las variaciones en la calidad de los factores ambientales, y
- VI. Descripción de las medidas de control y mitigación para reducir los impactos ambientales adversos identificados en cada una de las etapas de la obra o actividad, y el programa de recuperación y restauración del área impactada, al concluir la vida útil de la obra o al término de la actividad correspondiente."

Recapitulando, la evaluación del impacto ambiental inicia con la presentación del informe preventivo a cuya revisión puede seguir la exigencia por parte de la autoridad administrativa de la presentación de una manifestación del impacto ambiental en cualquiera de sus tres modalidades: general, intermedia o específica.

Si el requerimiento es en el sentido de presentar una manifestación en la modalidad de general, a la presentación de esta etapa puede seguir la exigencia administrativa de presentar una manifestación intermedia o específica.

Más aun, existen dos posibilidades de que la autoridad administrativa exija la presentación de mayor información. En primer lugar, según el artículo 13 del Reglamento, "La Secretaría podrá requerir al interesado información adicional que complementa la comprendida en la manifestación de impacto ambiental, cuando ésta no se presente con el detalle que haga posible su evaluación".

En un segundo momento e inclusive ya aprobada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría puede solicitar nuevamente información al interesado cuando tenga necesidad de evaluar nuevamente el impacto ambiental porque, ya sea debido a caso fortuito o de fuerza mayor, llegaren a presentarse causas supervinientes, (ver art. 23 del Reglamento).

En otro orden de ideas, resulta conveniente mencionar que el Reglamento de la Ley contiene un capítulo que amerita una seria revisión. Nos referimos al capítulo VI "del registro de los prestadores de servicios consistentes en la realización de estudios de impacto ambiental", que establece como requisito que el prestador de servicios de evaluación de impacto ambiental deba estar inscrito en el respectivo registro nacional que al efecto estableció la Ley.

Dicho registro parte del supuesto de que el servicio en cuestión sólo sea prestado por aquellas personas que cuentan con la capacidad técnica para ello. Lo cierto es que según datos del Instituto Nacional de Ecología en el Padrón de dicho registro se encuentran sólo 266 prestadores de servicios que evidentemente están imposibilitados para atender las necesidades del mercado.

Por otra parte, el registro que comentamos complica el cumplimiento de una obligación que de suyo es poco cumplida. Según datos del propio Instituto Nacional de Ecología entre 1985 y 1993 se han resuelto sólo 1288 manifestaciones de impacto ambiental.

Por lo anterior, sería conveniente reflexionar la idoneidad de mantener el mencionado registro en una época en la cual otros registros de mayor envergadura tales como el de Proveedores de la Administración Pública Federal han desaparecido.

3.5. La evaluación del impacto ambiental como acto de autoridad

En materia administrativa, suele ocurrir que, a pesar de señalar la Ley plazos determinados para que la autoridad emita la resolución que pone fin a un procedimiento, existe un retraso considerable en la definición de la misma.

Para corregir lo anterior, en diversas legislaciones se han contemplado los efectos del llamado "silencio administrativo" en sentido negativo. Así, Manuel María Díaz menciona que: " ... Como el problema de la interpretación del silencio surge con referencia al interés de un particular que se concreta en una reclamación destinada a obtener una manifestación volitiva de parte de la autoridad administrativa, el silencio de ésta debe entenderse en el sentido de que no se satisface el interés reclamado".⁵ A estas previsiones legales que otorgan los efectos positivos o negativos a la petición del particular cuando vence un cierto plazo sin que se obtenga respuesta suele denominarse "Negativa ficta" o "Positiva ficta" según sea el caso. La primera según Federico Quintana Aceves, tiene por objeto "evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente; de suerte que no sea indefinida la conducta de abstención asumida por la autoridad, sino que al transcurrir cierto tiempo desde la fecha de presentación de la solicitud, petición o instancia, el legislador ha considerado que esa actitud

⁵ Díaz, Manuel María. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1956, p. 156.

pasiva del órgano hace presumir que su decisión es en sentido negativo para el peticionario".⁶

Sin embargo, existen casos en los cuales la Ley otorga al silencio los efectos de una resolución favorable.

Como lo acota Alfonso Nava Negrete, las instituciones señaladas presuponen los siguientes elementos:

- 1) Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.
- 2) Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.
- 3) Transcurso de cierto tiempo, previsto en la Ley, sin que las autoridades resuelvan.
- 4) Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.
- 5) La resolución administrativa prescrita, es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias o en su caso favorable a ellos."⁷

En el caso que nos ocupa, el del plazo que la autoridad tiene para resolver sobre la presentación del dictamen de impacto ambiental, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni su Reglamento en esta materia contemplan los efectos del silencio administrativo.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado sobre este particular que:

"1318. PETICION, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS. La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero si impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal fundada; un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario."

QUINTA EPOCA.

TOMO CXIV, página 136. Murillo Gil Oscar y Coags.

TOMO CXIV, página 498. Penagos de Coss Carlos y Coags.

TOMO CXIV, página 965. Ramírez Vda. de Castañeda Ma. de Jesús.

TOMO CXV, página 116. Bravo Sandoval Jorge y Coags.

TOMO CXV, página 883. Arpecha Islas Ignacio.

⁶ Quintana Aceves, Federico. "Negativa Ficta". Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. México, UNAM-Porrúa, 1992, p. 2177.

⁷ Nava Negrete, Alfonso. "Silencio Administrativo". en: Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM-Porrúa, 1992, p. 2917.

Existe también sobre esta cuestión una tesis que dispone:

“Si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae al mismo, se viola la garantía que consagra el artículo octavo constitucional”.

SEXTA EPOCA. TERCERA PARTE.

Vol. XII pag. 60 A.R. 1393/58. Cutberto Ramirez Castillo. Unanimidad de votos.

Ahora bien, en complemento de la citada tesis encontramos el criterio siguiente, establecido por jurisprudencia definida:

“1322. PETICION TERMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.

La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 del Semanario Judicial de la Federación, expresa: “Atento a lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional”. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8 de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que esté concebido el repetido precepto.”

SEXTA EPOCA. TERCERA PARTE.

Vol. XCVI, página 62 A.R. 1377/65. José Ruiz Gómez. 5 votos.

Vol. XCVI, página 62 A.R. 7286/64. Angel Carreón Luna. Unanimidad de 4 votos.

Vol. XCVI, página 62 A.R. 1729/65. Antonio Aguilar Reyes. 5 votos.

Vol. C, página 36 A.R. 3686/65. Gabriel Granados Cabello. Unanimidad de 4 votos.

Vol. CII, página 26 A.R. 7536/64. Ricardo Meneses López. Unanimidad de 4 votos.

De conformidad con lo anterior, el silencio administrativo de la autoridad encargada de resolver el dictamen de impacto ambiental sólo puede conllevar a la posibilidad de interponer el juicio de amparo por violación al derecho de petición, cuando han transcurrido cuatro meses sin respuesta, desde la fecha de la solicitud de evaluación.

De otorgarse el amparo, la autoridad se vería obligada a resolver, ya sea en sentido positivo o negativo.

Cumplidos los requisitos a que nos hemos referido en el numeral anterior, dispone el artículo 14 del Reglamento respectivo, que "...la Secretaría evaluará la manifestación del impacto ambiental en su modalidad de general, y en su caso la información complementaria requerida..."

El plazo genérico para emitir la resolución por parte de la Secretaría es de treinta días hábiles, según dispone el artículo citado en el parrafo anterior, mismos que se cuentan a partir de su presentación.

Existen además tres plazos específicos que se aplican en los siguientes casos:

- Cuarenta y cinco días hábiles cuando, según señala el artículo 19, por las características de las obras o actividades de que se trate sea necesaria la participación de otras Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, en este caso, la Secretaría podrá solicitar a éstas un dictamen técnico.
- Sesenta días hábiles en el caso de la evaluación en su modalidad de intermedia.
- Noventa días hábiles en el caso de la evaluación en la modalidad de específica.

Ahora bien la resolución de la Secretaría puede versar en tres sentidos, a saber:

- 1) Autorizar la realización de obra o actividad.
- 2) Negar dicha autorización.
- 3) Requerir la presentación de una nueva manifestación de impacto ambiental en la modalidad intermedia o específica.

Por otra parte, la resolución, en el sentido de autorizar la realización de la obra o actividad puede a su vez asumir dos modalidades:

- Autorizar en los términos de la evaluación presentada.
- Autorizar en forma condicionada.

En este último caso, la resolución que aprueba la evaluación del impacto ambiental sólo puede condicionarse a dos cuestiones:

- A la modificación del proyecto.
- A la relocalización del proyecto.

3.6. Modificaciones a la evaluación del impacto ambiental con anterioridad a la emisión de la resolución

El artículo 22 del Reglamento contempla el supuesto en el cual, con anterioridad a que se dicte la resolución, se presentan cambios o modificaciones en el proyecto de manifestación de impacto ambiental. En este caso, el interesado debe comunicar dichos cambios a la Secretaría para que ésta determine si procede o no la formulación de una nueva manifestación de impacto ambiental, y en su caso, la modalidad en que ésta debe presentarse.

El plazo para que la Secretaría resuelva sobre la petición del interesado se cuenta a partir de la fecha en que ésta recibe el aviso de cambio de situación y su extensión varía según las siguientes reglas:

- Quince días hábiles en el caso de una manifestación de impacto ambiental en la modalidad de general.
- Treinta días hábiles, cuando la última manifestación de impacto ambiental presentada corresponda a la modalidad intermedia, o si fue requerido el dictamen técnico de otra dependencia o entidad.
- Cuarenta y cinco días hábiles cuando la última manifestación de impacto ambiental corresponda a la modalidad específica.

3.7. Casos en que se modifican los efectos de la resolución

El artículo 23 del Reglamento contempla el caso en el cual una vez otorgada la manifestación de impacto ambiental, por caso fortuito o de fuerza mayor llegan a presentarse causas supervinientes de impacto ambiental no previstas en las manifestaciones formuladas por los interesados.

En este caso, no se contempla la obligación de que el particular tenga que dar aviso a la Secretaría de las causas supervinientes. Sin embargo, se señala que la Secretaría podrá en cualquier tiempo evaluar nuevamente la manifestación de impacto ambiental. Es decir, aquí se abre la posibilidad de una evaluación de oficio.

Esta última argumentación se refuerza por el hecho de que, según plantea el artículo 23 citado, la propia Secretaría está facultada para requerir al interesado la presentación de información adicional necesaria para la nueva evaluación.

Al parecer, esta nueva evaluación puede presentarse en los casos en que la Secretaría realiza actividades de verificación sobre el cumplimiento de las resoluciones de impacto ambiental. En este último sentido, el párrafo último del artículo comentado establece la secuela procedimental que debe seguir la Secretaría para llegar a una resolución, así como las medidas de urgente aplicación (que pueden consistir en suspensión temporal, parcial o total de la obra o actividad correspondiente); la cual a grandes rasgos debe sujetarse a las disposiciones del Capítulo II del Título Sexto de la Ley.

Como consecuencia de esta nueva evaluación, la Secretaría podrá revalidar la autorización otorgada, modificarla, suspenderla o revocarla.

4. AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER SOBRE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL

Por lo que corresponde específicamente al impacto ambiental, el artículo 29 de la Ley señala que corresponde al Gobierno Federal la evaluación del impacto ambiental en tratándose de las siguientes materias:

- "I. Obra pública federal;
- II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos;
- III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;
- IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación;
- V. Desarrollos turísticos federales;
- VI. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radioactivos, y
- VII. Aprovechamientos forestales de bosque y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración, en los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Forestal."

En complemento de lo anteriormente señalado, el artículo 31 de la Ley dispone que "corresponde a las entidades federativas y a los municipios evaluar el impacto ambiental en materias no comprendidas en el artículo 29 ni reservadas a la Federación en ésta u otras leyes".

En otras palabras, la competencia de la autoridad federal para evaluar el impacto ambiental de una obra o actividad puede basarse en tres razones:

- 1) Por tratarse de las listadas en el artículo 29.
- 2) Por tratarse de las reservadas a la Federación en la propia Ley, por ejemplo cuando se trata de actividades a realizarse en áreas naturales protegidas.
- 3) Por tratarse de las reservadas a la Federación en otras leyes, por ejemplo actividades en sitios en donde anidan especies en peligro de extinción que contempla la CITES.

En cambio, la competencia local en esta materia se daría por exclusión a la luz de lo dispuesto por el artículo 30.

No obstante, las 29 leyes estatales que en materia ambiental han sido emitidas hasta la fecha, tratan de establecer los asuntos que son de su competencia.

Sobre este último punto, en el caso concreto de los Estados de Morelos, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Baja California Sur, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tabasco, Querétaro, Nayarit, Colima y Quintana Roo, se considera como competencia local en la evaluación de impacto ambiental las siguientes materias:

- "I. Obra pública estatal;
- II. Caminos rurales;
- III. Zonas y parques industriales;
- IV. Industria del hule y sus derivados, ladrilleras, maquiladoras, alimentarias, textiles, tenerías y curtiderías, del vidrio, farmacéutica y de cosméticos;

V. Exploración, extracción y procesamiento físico de sustancias minerales que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los suelos;

VI. Desarrollos turísticos estatales y privados;

VII. Instalación de tratamiento, confinamiento o eliminación de aguas residuales y residuos sólidos no peligrosos;

VIII. Fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población y,

IX. Las demás que no sean competencia de la Federación.

Por lo que respecta a los Estados de Baja California, San Luis Potosí, Nuevo León, Guerrero y Colima, si bien se reproduce el listado de competencias antes referido, en cada caso se agregan otros ámbitos competenciales, a saber:

a) Baja California:

- Obras y actividades de carácter público o privado destinadas a la prestación de un servicio público para el aprovechamiento de los recursos naturales no reservados a la Federación.
- Vías estatales y municipales de comunicación, incluidos los caminos rurales.
- Zonas y parques industriales, incluidas las plantas agroindustriales estatales y municipales y centrales de abasto.
- Actividades que no requieren el uso de materiales radioactivos.

b) Coahuila:

- Obras y actividades de carácter público o privado, destinadas a la prestación de un servicio público o para el aprovechamiento de recursos naturales no reservados a la Federación.
- Zonas y parques industriales, incluidas las plantas agroindustriales estatales o municipales y centrales de abasto.

c) San Luis Potosí:

- Obras públicas estatales destinadas a la explotación y desarrollo de los recursos naturales.
- Plantas agroindustriales estatales y municipales o de organismos públicos descentralizados.
- Obras hidráulicas en aguas de jurisdicción estatal.

d) Nuevo León:

- Industrias o actividades que no sean consideradas altamente riesgosas por la Federación.

e) Guerrero:

- Industrias o actividades que no sean consideradas altamente riesgosas por la Federación.

A mayor abundamiento, siguiendo la filosofía plasmada en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional en el sentido de propiciar la descentralización administrativa en materia ambiental, las legislaciones locales delegan ciertas facultades de la materia que nos ocupa en los gobiernos municipales. En este aspecto podemos distinguir los siguientes grupos de entidades federativas, de conformidad con la modalidad que al respecto aplican.

1. Entidades federativas en las que corresponde exclusivamente al Ejecutivo Estatal, a través de la dependencia correspondiente, evaluar el impacto ambiental, en materias que no han sido reservadas a la Federación, y sólo se delega a las autoridades municipales la supervisión y vigilancia de las estipulaciones señaladas en la resolución de autorización respectiva. Se encuentran en este caso:

- Morelos
- Querétaro
- Quintana Roo
- Zacatecas
- Yucatán
- San Luis Potosí
- Michoacán
- Guerrero
- Chiapas

2. Entidades federativas en las cuales es atribución exclusiva del Ejecutivo Estatal evaluar el impacto ambiental y los municipios no participan ni siquiera en la inspección y vigilancia de su cumplimiento:

- Estado de México
- Veracruz
- Baja California

3. Entidades federativas en las cuales corresponde tanto al Ejecutivo Federal como a los Gobiernos Municipales evaluar el impacto ambiental en materias no reservadas a la Federación. Tal es el caso de:

- Oaxaca
- Puebla
- Coahuila

- Aguascalientes
- Baja California Sur
- Jalisco
- Hidalgo
- Nuevo León
- Nayarit
- Tabasco
- Tamaulipas
- Sinaloa
- Sonora
- Guanajuato
- Colima
- Durango

Ahora bien, dentro de este tercer grupo, con excepción de los Estados de Chihuahua y Sonora, la ley correspondiente establece específicamente la competencia del gobierno local, dejando por exclusión la determinación de la competencia del municipio.

En el caso de los Estados de Chihuahua y Sonora, las leyes correspondientes mencionan expresamente tanto las materias competencia del gobierno local y las atribuidas a los municipios.

En cambio, en las leyes ecológicas de los Estados de Tabasco, Puebla y Sinaloa se dispone que corresponde al municipio realizar la evaluación del impacto ambiental en las materias no previstas para el Estado; mientras que existen dos casos (Guanajuato y Colima) en los que la competencia estatal y municipal es coincidente.

Finalmente, es de mencionarse que si bien es cierto, en el caso del Estado de México y Yucatán, la evaluación de impacto ambiental es exclusiva del gobierno local, en las leyes respectivas no se establece regla alguna sobre las materias específicas que se consideran de carácter local.

5. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES CON FACULTADES EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL

Otra de las cuestiones que resulta importante determinar con relación a la evaluación del impacto ambiental, es el de determinar cuales son las autoridades administrativas que gozan de facultades de autoridad a este respecto.

De conformidad con los artículos 32, fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 8o., fracción IX y 9o. fracción XII del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental; y 4o. fracción I del Reglamento Interior de la Secreta-

ría de Desarrollo Social; corresponde a esta última, por conducto del Instituto Nacional de Ecología evaluar el impacto ambiental respecto de obras o actividades que sean de competencia federal; mientras que a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se le atribuye vigilar el adecuado cumplimiento de las obligaciones en materia de impacto ambiental.

6. RECURSOS QUE PROCEDEN ANTE LA RESOLUCION SOBRE LA EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL

El capítulo VII del Reglamento de la Ley en esta materia versa sobre las "medidas de control y seguridad y sanciones", y es obvio que resulta aplicable el capítulo V del Título Sexto de la Ley, que de manera genérica señala:

"Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser recurridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación."

Tal y como está redactado este precepto, se refiere a cualquier resolución que se emita con motivo de la aplicación de la Ley y no sólo a las que se dictan para poner fin a un procedimiento de inspección y vigilancia.

Ahora bien, si por resolución administrativa entendemos que "es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa",⁸ durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento en esa materia existen dos resoluciones administrativas: la que recae al informe preventivo y la que recae a la manifestación del impacto ambiental. Ambas entonces pueden ser recurridas ante la misma autoridad que dictó el acto.

De cualquier manera, resulta conveniente aclarar que el recurso previsto en el artículo 176 de la Ley es de carácter optativo, y que como consecuencia de lo previsto por la fracción II del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad no es procedente para impugnar ninguna de las dos resoluciones que pueden ser emitidas durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y por tanto, en contra de éstas, es procedente el juicio de amparo, en los términos de la fracción IV del artículo 107 constitucional que a la letra dice:

⁸ Nava Negrete, Alfonso. RESOLUCION ADMINISTRATIVA. en: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México, UNAM-Porrúa, p. 2828.

"En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la Ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión."

Por tanto en contra de ambas resoluciones procedería la interposición del Juicio de Garantías.

CONCLUSIONES

El sistema jurídico encargado de regular a la evaluación del impacto ambiental, nos plantea a esta figura como un mecanismo primordial de política ecológica. Un instrumento con la envergadura que debiera tener el de la evaluación de impacto ambiental como condición previa para el inicio de obras o actividades que puedan significar potencialmente o durante su desarrollo desequilibrios ecológicos, queda sin embargo desnudo por razones eminentemente formales.

Como se ha visto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la parte relativa a esta figura, así como el reglamento específico ameritan de una revisión de técnica legislativa que permita clarificar la intención del legislador. Es decir, de una manera transparente señalar en que casos este examen previo es obligatorio, definiendo al mismo tiempo el procedimiento administrativo que debe seguirse para llegar a dicha determinación.

Amén de lo anterior, como también se ha señalado, es necesario definir las fronteras entre competencia de la autoridad federal y de la autoridad estatal o municipal para conocer de los asuntos relacionados con la evaluación del impacto ambiental.

Finalmente, hemos de considerar que una ley aún perfecta sirve de poco si el aparato administrativo no cuenta con los elementos necesarios para poder implementarla. En tal sentido, es menester dotar a las autoridades aplicadoras con los recursos materiales y humanos suficientes para atender los planteamientos de la sociedad civil en este particular.

EL MARCO JURIDICO PARA LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA

MIGUEL ANGEL CANCINO AGUILAR

SUMARIO.- 1. ANTECEDENTES.- 2. EL MARCO CONSTITUCIONAL.- 3. LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.- 4. LA REGULACION FEDERAL DE LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA.- 4.1. Bienes y Zonas de Jurisdicción Federal.- 4.2 Fuentes Emisoras de Jurisdicción Federal.- 4.3 Monitoreo de la Calidad del Aire e Incineración a Cielo Abierto.- 5. LA REGULACION LOCAL DE LA PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION ATMOSFERICA.-

I. ANTECEDENTES

Es indudable que uno de los fenómenos que ha merecido la atención de la sociedad mexicana en los últimos años, está constituido por los altos índices de contaminación atmosférica que presentan las principales ciudades de nuestro país, particularmente en las Zonas Metropolitanas de las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, así como en diversas regiones dentro de las que se realizan actividades productivas específicas o especializadas, como es el caso por ejemplo de los centros en donde se llevan a cabo actividades petroleras o portuarias industriales en el Golfo de México, los corredores industriales del Bajío, la zona Tula-Vito-Aspasco y el corredor Minatitlán-Coatzacoalcos, entre otros.

En efecto, el proceso de urbanización que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas, ha propiciado que en los centros de población en donde éste adquiere una dinámica más intensa, la problemática ambiental se incrementa, fundamentalmente tratándose de la contaminación atmosférica.

Al respecto, es pertinente señalar que en 1900 el porcentaje de la población total que ocupaba localidades de más de 15,000 habitantes, fue de 10.5% y hacia 1940 pasó al 20%. A partir de ese año, el proceso de urbanización se aceleró de tal manera que en 1960 la población urbana constituyó el 45.9% de la población total; en 1970 el 49.6%; en 1980 el 53.2% y en 1990 se estima en 60.6%,¹ lo que confiere a México un perfil predominantemente urbano.

Asimismo, cabe mencionar que la población del país se distribuye en forma poco uniforme, ya que de los cerca de 81.3 millones de habitantes, alrededor de 21.6 millones viven en los cuatro centros urbanos más grandes del país (Zonas Metropolitanas de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla); 20.8 millones en 80 ciudades de entre 100 mil y un millón de habitantes (las denominadas ciudades medias); y 38.7 millones se distribuyen en cerca de 230 ciudades entre 15 mil y 100 mil habitantes (ciudades pequeñas) así como en asentamientos rurales o semiurbanos.²

El patrón de crecimiento urbano que han seguido nuestras ciudades, propicia que los procesos productivos se sitúen en los lugares en donde se encuentran sus fuentes de insumo o donde reside el mercado principal para sus productos o servicios. De esta manera, los centros industriales y de servicios, prefieren las ciudades en donde se concentra la población y el ingreso.

En consecuencia, la concentración de las actividades productivas, principalmente de los sectores secundario y terciario, así como de la población, propician que la problemática ambiental aparezca como uno de los aspectos relevantes en los centros urbanos. De esta manera, las grandes zonas urbanas presentan los problemas más críticos de contaminación; por ejemplo, se estima que el 40% del total de contaminantes emitidos a la atmósfera se genera en las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.³

Por lo que se refiere a la contaminación atmosférica, esta se origina principalmente por las emisiones generadas en actividades industriales, comerciales y de servicio, así como por el parque vehicular. Para ilustrar lo anterior, tomaremos como ejemplo la información respectiva para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

De acuerdo con el Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990, en el primero de esos años se emitieron a la atmósfera en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 4'356,391 toneladas de contaminantes (SO₂, NO_x, HC, CO y PST). De ellos, las emisiones vehiculares representan el 76% del total; el 14% deriva de la producción, almacenamiento y distribución de combustibles utilizados en la operación de fuentes fijas y el 9% proviene de las centrales termoeléctricas ubicadas en el Valle de México.⁴

¹ Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, SEDESOL 1990, p. 21.

² *Ibid.* p. 22.

³ Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994, SEDESOL 1990, p. 25.

⁴ Comisión Nacional de Ecología, México, 1992, pp. 70-73.

La situación ambiental que se presenta en la zona metropolitana de la ciudad de México, así como en muchas otras ciudades del país, ha propiciado que la prevención y control de la contaminación atmosférica se convierta en una de las más altas prioridades del Estado, dentro de la política dirigida a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y a proteger el ambiente.

Aunque la problemática que de manera genérica ha quedado descrita con anterioridad ha sido objeto de preocupación sobre todo en las últimas dos décadas, la regulación de la prevención y control de la contaminación del aire no es reciente, ya que como veremos, encontramos antecedentes legislativos desde la década de los treinta.

Como podremos observar, el marco jurídico aplicable a la materia que nos ocupa ha venido evolucionando constantemente, sobre todo a partir de los años setentas. Es pertinente señalar que la normatividad en un primer momento tenía por objeto simplemente regular las relaciones entre propietarios o poseedores, en cuyos predios se realizara alguna actividad industrial, posteriormente adquieren un carácter "higienista", es decir, proviene de una visión sanitaria, y ya más recientemente, se ha regulado la protección del aire considerando a éste como uno de los elementos que hacen posible el desarrollo y evolución del conjunto de los ecosistemas existentes.

A continuación describiremos brevemente las disposiciones que constituyen los antecedentes de la legislación vigente en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.

En primer lugar, el artículo 845 del Código Civil de 1928 establece la prohibición para construir chimeneas cerca de una pared ajena, o para instalar establecimientos destinados a usos peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas en los reglamentos aplicables.

Como se observa, aunque con el objeto de regular las relaciones de vecindad existentes entre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, se establece la obligación de no emitir contaminantes a la atmósfera que puedan causar perjuicio a la salud o a la seguridad de los habitantes asentados alrededor de la fuente emisora.

Otro de los ordenamientos que en los años treinta incorporó disposiciones que pueden considerarse antecedentes de la legislación sobre prevención y control de la contaminación atmosférica, es el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.

En efecto, en la parte relativa a la "Sanidad Nacional", dicho instrumento jurídico incluye dentro de sus capítulos "De la salud de los trabajadores" y de la "Ingeniería Sanitaria", preceptos que deben ser observados en las actividades industriales o comerciales en donde se generen emisiones a la atmósfera. Dentro del primero de dichos capítulos, al regularse las condiciones que deben cubrir los "lugares de trabajo", se prevé que los establecimientos se clasifican en industriales y comerciales, y en ambos casos pueden ser "inofensivos, molestos, insalubres y peligrosos". (artículo 230).

Asimismo, se señala que las condiciones para su funcionamiento y las medidas necesarias para proteger a los vecinos de los establecimientos molestos, insalubres y peligrosos, se determinarán en los reglamentos que se expidan (artículo 231).

Por su parte, el capítulo relativo a la “Ingeniería Sanitaria” dispone que todas las construcciones destinadas a “fábricas, talleres o industrias” y demás edificaciones, deberán reunir las condiciones de ingeniería sanitaria previstas en la propia ley, así como las demás que se determinen en el reglamento correspondiente (artículos 262, 264, 269, 273, 275 y 282).

Con fundamento en los preceptos antes señalados, el 25 de octubre de 1940 se expidió el Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales, Molestos, Insalubres o Peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre del mismo año.

Este ordenamiento parte de la definición de cada uno de los establecimientos citados, con base en lo cual señala las condiciones a las que deberá sujetarse su instalación y funcionamiento.

En el caso de los establecimientos industriales o comerciales molestos, el Reglamento señala que pueden tener tal carácter por sonido, trepidaciones, cambios sensibles de temperatura, luces, polvos, chispas, humos, vapores de agua o malos olores. Asimismo, dispone que son molestos por polvos, chispas o humos, “cuando dichos desprendimientos penetran a las habitaciones vecinas o ensucian sus muros o techos” (artículos 3o. y 8o.).

Dentro de las disposiciones referidas a la regulación de emisiones contaminantes a la atmósfera, previstas en el citado instrumento, destacan las siguientes:

“El aire expulsado de establecimientos industriales o comerciales que produzcan polvos deberán:

- a) Salir por chimeneas que tengan por lo menos cinco metros de elevación sobre el edificio más alto en un radio de seis metros; y
- b) No contener más de trece millones de partículas por metro cúbico, siempre que éstas no contengan más del cuarenta por ciento de sílice;...” (artículo 15).

“Los establecimientos molestos por humos o chispas, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

Los aparatos de combustión estarán provistos de chimeneas construidas hasta de una altura de cinco metros cuando menos, por encima del edificio vecino más alto en un radio de seis metros como mínimo, y tendrán en su extremidad superior rejillas de alambre con el fin de evitar la salida de los cuerpos de ignición. Tendrán igualmente, un dispositivo para que las partículas detenidas bajen por conductos cerrados a cajas colectoras” (artículo 17).

Respecto de los establecimientos insalubres, se prevé que podrán tener tal carácter por “el material empleado, elaborado, transportado, desprendido o de desecho.” En el caso de que las sustancias desprendidas sean polvos o gases, y puedan dañar la salud

de los habitantes, será requisito indispensable tratar “en forma adecuada” dichas sustancias antes de lanzarlas al exterior (artículos 20 y 22).

Por otra parte, en cuanto a los establecimientos peligrosos, se dispone que ellos son los que dañen o puedan dañar de modo inmediato y grave la vida o la salud del vecindario, ya sea por la naturaleza de los trabajos ahí desarrollados o de los materiales... desprendidos o de desecho, o de cualquier otra naturaleza, o por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas (artículo 26).

Llama la atención el hecho de que en el propio Reglamento se establecen previsiones en materia de zonificación industrial. Por ejemplo, se señala que en el caso de establecimientos insalubres o peligrosos, no se permitirán habitaciones vecinas, por lo que deberán situarse fuera de las poblaciones, o a cierta distancia de ellas. Los artículos transitorios del ordenamiento establecen que la autoridad competente en un plazo determinado fijará las zonas industriales para los establecimientos molestos, insalubres o peligrosos.

En complemento a las disposiciones anotadas, cabe señalar que en los artículos transitorios del Reglamento que se comenta, destaca el carácter federal del mismo, en virtud de que el ordenamiento del cual deriva también tiene ese ámbito espacial de aplicación. Como podremos observar más adelante, no es sino hasta 1988 cuando los gobiernos locales tendrán la posibilidad de aplicar disposiciones equivalentes hasta las aquí comentadas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica.

A pesar de que las disposiciones antes anotadas son sumamente genéricas e incompletas, en virtud de que no establecen un marco que permita llevar a cabo un adecuado control de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, y responden a una visión fundamentalmente higienista o sanitaria, constituyen un precedente importante de la legislación en la materia, ya que se mantuvieron vigentes hasta finales de los años sesentas.

Es justamente en la década de los sesentas, cuando comienza a apreciarse una evolución respecto de la forma de asumir el problema de la contaminación atmosférica. De acuerdo con Bravo Alvarez, es en ese periodo cuando se realiza la primera investigación en México para caracterizar el material orgánico contenido en partículas suspendidas, se reportan los resultados de muestreo del aire en la Ciudad de México, y se formulan diversos estudios tendientes a determinar las causas, efectos y condiciones de la contaminación de la atmósfera en la Ciudad de México.⁵

Así, la protección del aire de ser una cuestión estrictamente sanitaria, en donde lo relevante es propiciar las condiciones necesarias para la salud humana, se convierte en una preocupación de primer orden ya que se considera que la atmósfera es uno de los elementos esenciales para la existencia, desarrollo y transformación de todos los seres vivos.⁶ Es decir, se considera que la contaminación atmosférica afecta no solo al

⁵ Bravo Alvarez, Humberto. *La Contaminación del Aire en México*. Ed. Universo Veintiuno, México 1987, pp. 15-17.

⁶ Brañas, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano*. Ed. Universo Veintiuno, México 1987, pp. 359-361.

hombre, sino además a la flora, la fauna y a los demás elementos que componen los diversos ecosistemas existentes. De ahí la necesidad de estudiar sus causas y efectos, a fin de prevenirla y controlarla.

En ese contexto, la legislación mexicana inicia en los años setentas un proceso de transformación que, desde nuestro punto de vista, aún no concluye.

En efecto, con la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Originada por la Emisión de Humos y Polvos, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 23 de marzo de 1971 y 17 de septiembre de 1971 respectivamente, se incorporan al orden jurídico mexicano disposiciones más detalladas que regulan la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera.

Dentro de las normas que en la materia se incluyen en dichos ordenamientos, cabe destacar las siguientes:

- Se prohíbe “expeler” o descargar contaminantes que alteren la atmósfera en perjuicio de la salud y de la vida humana, la flora, la fauna y, en general los recursos o bienes del Estado, o de particulares, sin sujetarse a las normas correspondientes.
- Se definen y clasifican las fuentes emisoras de contaminantes, reconociéndose las naturales y las artificiales.
- Se establece la obligación para los responsables de fuentes emisoras de contaminantes, de contar con licencia expedida por la autoridad federal, y observar los niveles máximo permisibles que se determinan para casos específicos.
- Se señalan los equipos y las obras que los particulares deben instalar para controlar las emisiones contaminantes al aire.
- Se reitera el carácter federal en la materia, señalándose como autoridades auxiliares en la aplicación de los ordenamientos, a los funcionarios de las entidades federativas y de los ayuntamientos. Sobre el particular destaca el hecho de que en el artículo 2o. de la Ley que se comenta, se establece que sus disposiciones “como medidas de salubridad general, regirán en toda la República”. Es decir sin abandonar su carácter higienista, los ordenamientos comienzan a manifestar la intención del Estado de proteger no sólo la salud humana, sino de prevenir los daños al ambiente en general.
- Finalmente, el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de Humos y Polvos, señala los parámetros a que deberán ajustarse las emisiones de contaminantes provenientes de fuentes en las que se realizan determinados procesos con ciertos equipos (por ejemplo incineradores, equipos de combustión nuevos, motores de combustión interna, etc.).

Asimismo, con base en la Ley y el Reglamento que se comentan, se expidieron diversas normas oficiales mexicanas sobre la prevención y control de la contaminación

atmosférica, por medio de las cuales se regula la emisión de partículas sólidas contenidas en los gases que se descargan por un conducto; el contenido de humedad en los gases que fluyen por un conducto-método gravimétrico; el bióxido de azufre en gases que fluyen por un conducto, el bióxido de carbono, monóxido de carbono y el oxígeno en los gases de combustión, el bióxido de azufre, trióxido de azufre, neblinas de ácido sulfúrico en los gases que fluyen por un conducto; el cloro y/o cloruros con los gases que fluyen por un conducto en fuentes fijas; así como para la evaluación de emisiones del escape de los vehículos automotores nuevos a gasolina, entre otros aspectos en la materia.⁷

El 11 de febrero de 1982, se publicó en el Diario oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Ambiente. En la materia que nos ocupa, este ordenamiento mantiene en lo fundamental la naturaleza y características de las disposiciones relativas de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, a la cual abrogó. Asimismo, bajo la vigencia de la Ley Federal del Protección al Ambiente, se expidieron diversas normas oficiales mexicanas en la materia, en complemento a las ya vigentes en ese momento.⁸

Precedido de las disposiciones antes referidas, a partir de 1988 se comienzan a expedir los ordenamientos y previsiones que van a constituir el marco jurídico vigente para la prevención y el control de la contaminación atmosférica. En efecto, con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁹ se sientan las bases legales en las que se fundamenta la emisión del Reglamento de dicho ordenamiento en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y las normas oficiales mexicanas que actualmente son aplicables.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Dentro de las disposiciones de nuestra Carta Magna que fundamentan la expedición de la legislación ambiental mexicana, resaltan por una parte, las referidas a la regulación de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por otra al espacio aéreo como objeto de protección jurídica de la normatividad en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, veamos.

Como se sabe, la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se realizó con base en los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G Constitucionales, que previamente habían sido modificados.¹⁰ En el primero de dichos preceptos se establece que:

⁷ Ver Diarios Oficiales de la Federación de fechas 04-06-74, 27-06-74, 02-08-78, 10-06-76, 19-08-76, 06-09-79, 17-06-80, 08-08-80 08-09-80 y 28-08-80.

⁸ Ver Diarios Oficiales de la Federación de fechas 14-04-86, 14-08-86, 14-11-86 y 24-11-86.

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

¹⁰ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

“La nación tendrá en todo tiempo, la facultad 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 ... preservar y restaurar el equilibrio ecológico...”

Por su parte, el artículo 73 fracción XXIX-G faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En relación con la primera de las normas citadas, conviene señalar que su importancia reside en el hecho de que la autoridad, mediante la imposición de modalidades, podrá sujetar las actividades de los particulares que generen o puedan generar desequilibrios ecológicos o afectar el interés público o social. Sin profundizar en la noción de “modalidad a la propiedad”, basta decir que tanto los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se refieren a la prevención y control de la contaminación del aire, su Reglamento en la materia, así como las normas oficiales mexicanas, contienen previsiones que deben ser observadas en la emisión de contaminantes a la atmósfera, a fin de proteger los intereses de la colectividad en el sentido de preservar el equilibrio ecológico.

Un ejemplo de lo que ello significa, lo encontramos en la obligación de los particulares para respetar los niveles máximos de emisión de contaminantes a la atmósfera proveniente del escape de vehículos automotores, o de equipo e instalaciones industriales que sean consideradas por la normatividad ambiental como “fuentes fijas”.

Por otra parte, dentro de la propia Carta Magna encontramos los preceptos en los que se fundamenta la regulación de la prevención y control de la contaminación atmosférica. Así es, como lo señala Brañes,¹¹ el objeto de protección jurídica de la legislación en la materia es el denominado “espacio aéreo”, el cual, en términos de lo dispuesto por los artículos 27, 42 y 48 constitucionales forma parte del territorio en donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

El primero de los preceptos citados establece en su párrafo cuarto que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

¹¹ Brañes, Raúl. Op. cit., p. 363.

Por su parte, el artículo 42 de nuestra Constitución prevé dentro de los elementos que constituyen el territorio nacional, al espacio situado sobre él, en la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.

Las disposiciones antes anotadas son importantes para la prevención y control de la contaminación atmosférica, en virtud de que a partir de ellas se fundamentan los actos de autoridad correspondientes, toda vez que el espacio aéreo es uno de los ámbitos respecto de los cuales el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción.

Finalmente, el artículo 48 constitucional señala que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional dependerá directamente del Gobierno de la Federación. En el caso de esta última disposición, es importante resaltar el hecho de que se confiere expresamente al Gobierno Federal la facultad para conocer de todos los asuntos relativos al espacio aéreo, en consecuencia la protección atmosférica es una atribución exclusiva de dicho nivel de gobierno. Ello se hace manifiesto en los dos últimos ordenamientos que precedieron a la vigente Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los cuales, como se recordará, tenían un carácter "federal," y la prevención y control de la contaminación del aire es uno de los aspectos regulados por ellos.

Sin embargo, como se verá más adelante, la legislación ambiental vigente, otorga a los gobiernos estatales y municipales facultades en la materia, lo que desde nuestro punto de vista es incorrecto, aún cuando estemos de acuerdo en que en ciertos casos los gobiernos locales debieran atender directamente diversos asuntos.¹²

3. LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

En términos de lo dispuesto por el artículo 1º fracción VI del citado ordenamiento, uno de sus objetivos consiste precisamente en la prevención y el control de la contaminación del aire; para ello, se establecen en primer lugar, los criterios que deberán observarse. Dichos criterios son los siguientes:

- "La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y regiones del país," y
- "Las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas y controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico." (artículo 110)

¹² Otro trabajo contenido dentro de este texto señala con mayor detalle cuál debe ser la participación de la Federación, de los Gobiernos Estatales y Municipales en la protección atmosférica. Véase el trabajo titulado "Distribución de Competencias en Materia Ambiental"

Asimismo, la Ley que se comenta otorga a las autoridades un conjunto de facultades encaminadas a cumplir con los criterios antes anotados. Así, por ejemplo, a la Federación se le asignan entre otras, las siguientes atribuciones:

- La expedición de Normas Oficiales Mexicanas que establezcan los niveles máximos permisibles de emisión e inmisión por contaminante y por fuente de contaminación; para el establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; para la certificación de los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera; para reducir las emisiones contaminantes de origen vehicular; y para el establecimiento de sistemas de verificación del parque vehicular, y
- La determinación de los equipos de control de emisiones que deberán instalar los responsables de las fuentes contaminantes.

Por su parte, a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios les corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, ejercer las siguientes atribuciones:

- Llevar a cabo acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes, zonas y fuentes contaminantes de jurisdicción local.
- Incorporar los criterios para la protección de la atmósfera en las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones que expidan; establecer y operar sistemas de verificación de emisiones de automotores en circulación, así como sistemas de monitoreo de la calidad de aire.

Como se podrá observar, la participación de los gobiernos locales se circunscribe o bien a apoyar a la Federación en la aplicación de la normatividad federal, o controlando las emisiones de contaminantes provenientes de fuentes o actividades cuya regulación corresponde exclusivamente a las autoridades estatales o municipales, en virtud de que en este último caso, se trata de asuntos conferidos a los gobiernos locales por prescripción de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos o de las constituciones locales; como es el caso de las actividades que constituyen servicios públicos en términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la Carta Fundamental.

Es importante destacar que es justamente a partir de la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuando tiene lugar la “desfederalización” de la prevención y control de la contaminación del aire. Como ya se mencionó, una de las características de la legislación anterior en la materia, era justamente su carácter eminentemente federal, que regulaba las emisiones provenientes los mismo de “baños públicos” o “expendios de carbón”, que de industrias siderúrgicas.

Aunque en muchos casos la facultad normativa se mantiene en las autoridades federales; a través de la expedición de normas oficiales mexicanas, la aplicación o la

vigilancia del cumplimiento de la legislación se otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Desafortunadamente, como se observará más adelante, la legislación ambiental no logra determinar con toda claridad los ámbitos de actuación de los gobiernos federal o local, lo que ocasiona una gran confusión para su aplicación o vigilancia. A continuación describiremos la forma en que a nivel federal se aborda la materia que nos ocupa.

4. LA REGULACIÓN FEDERAL DE LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Con el propósito de desarrollar los preceptos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente en la materia, y considerando que su artículo 5o., fracción XIV, expresa que la protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, es un asunto de alcance general en la nación o de interés de la Federación, el 23 de noviembre de 1988, se expidió el Reglamento del ordenamiento citado, en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.¹³

Según lo expresa el propio Reglamento, sus disposiciones son aplicables en todo el territorio nacional y las zonas donde la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción; sin embargo, cabe aclarar que aunque dicho instrumento hace referencia a diversas atribuciones tanto del Gobierno Federal, como de los gobiernos locales, sus preceptos se dirigen a regular las conductas humanas a través de las cuales se pretendan realizar o se realicen obras o actividades por las que se emitan a la atmósfera olores, gases y/o partículas sólidas o líquidas generadas en bienes o zonas federales o que provengan de "fuentes federales".

De acuerdo con lo anterior, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno, es importante determinar cuáles son los bienes o zonas de jurisdicción federal y cuáles las fuentes de jurisdicción federal. A continuación describiremos los criterios que permiten distinguir ambos aspectos.

4.1. Bienes y zonas de jurisdicción federal

Con el objeto de identificar los componentes de este aspecto, es necesario distinguir entre aguas nacionales, recursos de jurisdicción federal y zonas de jurisdicción federal.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

4.1.1. Las aguas nacionales

De acuerdo con lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 27 constitucional, son aguas nacionales las siguientes:

- Las aguas del mar territorial en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

La Ley Federal del Mar, reglamentaria del artículo 27 de la Carta Magna en lo relativo a las zonas marinas mexicanas, establece en sus artículos 24 y 25 que la anchura del mar territorial mexicano, es de doce millas marinas (22,224 metros), y que la soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo sobre dicho mar, así como al lecho y al subsuelo correspondientes. El propio ordenamiento señala la forma en que deberá ser delimitado el mar territorial mexicano.

- Las aguas marinas interiores.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del ordenamiento antes citado, las aguas marinas interiores son “aquellas que se encuentran comprendidas entre la costa y las líneas de base, normales o rectas a partir de las cuales se mide el mar territorial, ... y que incluyen:

- + La parte norte del Golfo de California.
- + Las de las bahías internas.
- + Las de los puertos.
- + Las internas de los arrecifes, y
- + Las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar.
- Las aguas de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente con el mar.
- Las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.
- Las aguas de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto de 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 aguas de 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, cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.

- + Las aguas 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 aguas de los manantiales que broten en playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- + Las aguas que se extraigan de las minas.
- + Las aguas del subsuelo

4.1.2. Recursos de jurisdicción federal

Dentro de este rubro consideramos aquellos recursos que el artículo 27 Constitucional contempla como del dominio directo de la Nación y que la Ley General de Bienes Nacionales incluye dentro del patrimonio de la Federación, previéndose por tanto, que la regulación de su explotación y aprovechamiento se encuentra en ordenamientos de carácter federal, correspondiéndole a las autoridades federales, su aplicación. Dichos recursos son:

- Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. La exploración, explotación y beneficio de estos recursos, se regula en la Ley Minera y su Reglamento, en cuyo artículo 4o., se especifican los minerales y sustancias antes referidos.¹⁴

¹⁴ MINERALES Y SUSTANCIAS REGULADAS EN LA LEY MINERA

a) Minerales o sustancias de uso industrial que contenga antimonio, arsénico, berilio, bismuto, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, calcio, germanio, hasfnio, hierro, indio, iridio, litio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, renio, rodio, selenio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, bario o zinc.

b) Minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, andalucita, anhidrita, antofilita, arfvedsonita, ascharita, azufre, barita, bauxita, loedita, boehmita, boracita, bórax, brusita, carnalita, celestita, cianita, colemanita, cordierita, corundo, crisotilo, cuarzo, diáspora, diatomita, dolomita, dumortierita, epsomita, estronxianita, flogopita, fluorita, gibbsita, glacerita, grafito, granate, hidromagnesita, howlita, nderita, inyoita, kainita, kernita, kieserita, langbeinita, magnesita, mirabilita, muscovita, nitrato de sodio, palygorskita, pirofilita, polihalita, priceita, quiazolita, sassolita, sepiolita, sillimanita, silvita, sussexita, talco, taquidrita, thenardita, tremolita, trona, ulexita, vermiculita, vivianita, witherita, wollastonita, yeso y zircón.

c) Tierras raras.

d) Gemas minerales.

e) Sal gema, así como las sales y los subproductos que se obtengan de salinas formadas directamente por aguas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial.

f) Productos derivados de la descomposición de las rocas cuya explotación se realice preponderantemente

- El petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- Los minerales radioactivos
- Los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear.

4.1.3. Zonas de jurisdicción federal

De acuerdo con lo establecido por los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyen dentro de este rubro:

- La zona contigua.-
Regulada por la Ley Federal del Mar, la zona contigua de México se extiende a 24 millas marinas (44, 448 metros), contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial mexicano.
- La zona económica exclusiva.-
El artículo 27 Constitucional, en su párrafo octavo, establece que “la Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a ésta, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas (374,400 metros), medidas a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial...” Por su parte, la Ley Federal del Mar dispone en su artículo 46, que en la zona económica exclusiva, la Nación ejerce “Derechos de Soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sea renovables o no renovables, del lecho y subsuelo del mar y de las aguas supradyacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona... y jurisdicción respecto al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, a la investigación científica marina, a la protección y preservación del medio marino y a otros derechos y deberes que fijen las leyes y el derecho internacional”.
- La plataforma continental o insular.-
Los artículos 42 fracción IV y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que dentro del territorio nacional queda comprendida la plataforma continental y que ésta dependerá directamente del Gobierno Federal. Por su parte, la Ley Federal del Mar en sus artículos 57 y 58, dispone que los

por medio de trabajos subterráneos, como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas.

g) Las materias minerales y orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colofana, fosforita, fosfosiderita, francolita, variscita, wavellita y guano.

h) Los combustibles minerales sólidos siguientes: antracita, carbón mineral, lignito y turba.

derechos de soberanía que le corresponden sobre las plataformas continental o insulares, es a efectos de que en forma exclusiva lleve a cabo las acciones de exploración respectivas o la explotación de sus recursos naturales. Asimismo, el artículo 62 del citado ordenamiento prevé que la plataforma continental y las plataformas insulares mexicanas comprenden “el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial, y en todo lo largo de la prolongación natural del territorio nacional hasta el borde exterior del margen continental o bien hasta una distancia de doscientas millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos de que el borde exterior no llegue a esa distancia, de acuerdo con el derecho internacional.”

- El territorio de las islas, cayos y arrecifes, así como sus respectivos zócalos submarinos.-
Igualmente que en el caso anterior, los artículos 42, fracciones II y IV y 48 Constitucionales incluyen dentro del territorio nacional a las zonas señaladas, y prevén que aquéllas dependerán del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas respecto de las cuales hasta la fecha de promulgación de la Constitución (5 de febrero de 1917) hubieran ejercido jurisdicción las entidades federativas.
- El espacio situado sobre el territorio nacional.
- La zona federal marítimo terrestre, las playas y los terrenos ganados al mar.
- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- La riberas y zonas federales de las aguas nacionales.
- Los inmuebles considerados monumentos históricos, artísticos o arqueológicos, de propiedad federal.
- Los caminos, ferrocarriles y puentes que constituyen vías generales de comunicación.
- Los puertos y sus diques, muelles, escayeras, malecones y demás obras, cuando sean de uso público.
- Las presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás obras de infraestructura hidráulica construidas o financiadas por el Gobierno Federal, incluyendo sus zonas de protección.
- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- Los terrenos nacionales, baldíos y los demás considerados como tales por la Ley Agraria.
- Las áreas amparadas por todas las instalaciones de las terminales de transporte público federal, terrestre, aéreo y acuático.
- Los parques industriales localizados en bienes del dominio público de la Federación.

La anterior descripción de las aguas nacionales, recursos y zonas de jurisdicción federal es importante, en virtud de que toda emisión de partículas sólidas o líquidas, olores y/o gases a la atmósfera que se presenten en las mismas, cualquiera que sea su procedencia, será regulada y controlada por el Gobierno Federal, ya que en ellas resulta aplicable la legislación ambiental de carácter federal.

4.2. Fuentes contaminantes de jurisdicción federal

Para explicar lo que son las “fuentes emisoras de jurisdicción federal”, debemos partir de considerar que de acuerdo con las previsiones de la legislación ambiental, existen dos tipos de fuentes contaminantes: las fijas y las móviles.

En términos de lo dispuesto por el artículo 6o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se entiende por:

“Fuente fija: Es toda instalación establecida en un solo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, o de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera”, y por

“Fuente móvil: Aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, tractocamiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipo y maquinaria no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera”.

Como ya se dijo, la intervención del Gobierno Federal en la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas o móviles, se circunscribe a aquellas que sean consideradas de jurisdicción federal. La determinación de estas fuentes emisoras es una cuestión fundamental, en virtud de que con base en ello, se define el ámbito de actuación de los tres niveles de gobierno.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece como asunto federal “la prevención y control de la contaminación atmosférica tratándose de fuentes de jurisdicción federal”; y de los gobiernos estatales o municipales en el caso de “fuentes de jurisdicción estatal o municipal” respectivamente.

Sin embargo, ni la propia ley ni su reglamento en la materia definen o señalan con precisión y claridad las instalaciones o bienes y equipos que incluye cada uno de los conceptos citados.

4.2.1. Fuentes fijas de jurisdicción federal

El propio Reglamento que se comenta establece una relación de las fuentes fijas que deben ser consideradas de jurisdicción federal. Sin embargo, cabe anotar que las

previsiones en él contenidas, deben ser complementadas por otros preceptos legales, tal y como se podrá apreciar enseguida.

En efecto, el artículo 11, fracción II del ordenamiento, señala que son fuentes de jurisdicción federal:

a) Las instalaciones, obras o actividades industriales, comerciales y de servicios que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

b) La industria del asbesto, así como las previstas en el artículo 29, fracción III de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El precepto de la Ley enumera algunas de las actividades cuya realización requerirán de la previa evaluación del impacto ambiental por parte del Gobierno Federal. Dentro de éstas, se incluyen las relacionadas con las ramas industriales que a continuación se mencionan, y que también deben ser consideradas como fuentes fijas de jurisdicción federal. Dichas industrias son las siguientes:

- Química
- Petroquímica
- Siderúrgica
- Papelera
- Azucarera
- De Bebidas
- Del Cemento
- Automotriz
- De generación y transmisión de electricidad

Asimismo, para complementar la referencia a las ramas industriales, comerciales y de servicios que son materia federal, y en consecuencia las instalaciones, obras o establecimientos respectivos deberán ser considerados como fuentes fijas de jurisdicción federal, debemos añadir algunas de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en algunos casos, como se podrá observar, se presentan algunas reiteraciones.

En primer lugar, el artículo 28 de nuestra Carta Fundamental, prescribe como federales las siguientes áreas estratégicas:

- Correos
- Telégrafos
- Radiotelegrafía
- Comunicación vía satélite
- Petróleo y demás hidrocarburos
- Petroquímica básica
- Minerales radioactivos
- Generación de energía nuclear

122 • Miguel Ángel Cancino Aguilar

- Electricidad
- Ferrocarriles

Por otra parte, el artículo 73 Constitucional, en su fracción X, señala que son federales las siguientes materias:

- Hidrocarburos
- Petroquímica
- Minería
- Industria Cinematográfica
- Comercio
- Juegos con apuestas y sorteos
- Intermediaciones y servicios financieros
- Energía eléctrica y nuclear

En tercer lugar, el artículo 123 de la Constitución señala una serie de ramas industriales y de servicios que deben ser considerados de jurisdicción federal, siendo éstas las siguientes:

- Textil
- Cinematográfica
- Hulera
- Azucarera
- Minera
- Metalúrgica y siderúrgica
- Hidrocarburos
- Petroquímica
- Cementera
- Calera
- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas
- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos
- De celulosa y papel
- De aceites y grasas vegetales
- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello
- Ferrocarrilera
- Maderera
- Vidriera exclusivamente por lo que se refiere a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio
- Tabacalera

Es pertinente señalar que muchas de las actividades antes señaladas, por su propia naturaleza, no generan emisiones a la atmósfera y son realizadas directamente por el Gobierno Federal, en cuyo caso no será necesario cubrir las formalidades previstas en la legislación ambiental.

Asimismo, también es importante mencionar que la legislación no es lo precisa que se quisiera, ya que determinar las fuentes fijas de jurisdicción federal a través de ramas industriales puede generar confusiones como la siguiente: dentro de la industria automotriz, existen sectores, como el ensamblador de autopartes, que no generan emisiones a la atmósfera, pero que sin embargo deben cumplir con las previsiones de la legislación ambiental.

c) Asimismo, debemos considerar como fuentes fijas de jurisdicción federal a aquellas instalaciones, obras o actividades que, en términos de la propia normatividad ambiental sean consideradas como altamente riesgosas o en las que se manejen materiales o residuos peligrosos, en virtud de que en ambos casos, se trata de asuntos cuya regulación y control corresponde al Gobierno Federal.

d) La industria que se localice en la zona conurbada del Distrito Federal.

e) Las obras o actividades localizadas en un Estado, cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten el equilibrio ecológico de otro u otros Estados, cuando así lo determine la SEDESOL o lo solicite a la Federación, el Estado afectado por las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

f) Las obras o actividades localizadas en el territorio nacional que puedan afectar el equilibrio ecológico de otros países.

g) En el Distrito Federal, son de jurisdicción federal todas las fuentes fijas, excepto las que funcionen como establecimientos mercantiles o para espectáculos públicos.

El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989, define a los Establecimientos Mercantiles como “el lugar en donde desarrolle sus actividades una negociación o empresa mercantil dedicada a la venta o alquiler de satisfactores o servicios”, y a los Espectáculos Públicos como “la función, acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento”. (artículo 2o., fracciones IV y V)

Como ya se mencionó, la emisión de olores, gases, así como de partículas sólidas o líquidas a la atmósfera que se generen por fuentes fijas, deberán ajustarse a los niveles máximos permisibles de emisión e inmisión por contaminantes y por fuentes de contaminación que se establezcan en las Normas Oficiales Mexicanas que al respecto se expidan.

A la fecha se encuentran vigentes seis normas oficiales mexicanas; una con carácter de emergente, que establecen los niveles antes señalados. (Ver Cuadro No. 1)

CUADRO No. 1

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EXPEDIDOS POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL PARA FUENTES FIJAS

CLAVE	OBJETO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
NOM-CCAT-001-ECOL/193	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de dióxido y trióxido de azufre y neblinas de ácido sulfúrico, en plantas productoras de ácido sulfúrico.	02. Octubre. 1993
NOM-CCAT-002-ECO/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas, así como los requisitos de control de emisiones fugitivas originadas por las fuentes fijas dedicadas a la fabricación de cemento.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-006-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-009-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de dióxido de azufre, neblinas de trióxido de azufre y ácido sulfúrico provenientes de procesos de producción de ácido dodecilbencensulfónico en fuentes fijas.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-015-ECOL/1993	Que establece el nivel máximo permisible en peso de azufre en el combustible líquido denominado gasóleo industrial que se consume por las fuentes fijas en la zona metropolitana de la Ciudad de México.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-019/1993(NE)	Norma Oficial Mexicana con carácter de emergente que regula la contaminación atmosférica en fuentes fijas y establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas (PS), monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno (NOx), óxidos de azufre (SOx) y humo, así como los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de combustión de calentamiento indirecto utilizados en las fuentes fijas, que usan gaseosos o cualquiera de sus combinaciones	07. Abril. 1993 2sa. Publicación 18. Nov. 1993

CLAVE	OBJETO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
NOM-PA-CCAT-022/1993 (NE)	Norma Oficial Mexicana con carácter de emergente que regula la contaminación atmosférica en fuentes fijas y establece los requisitos, especificaciones y parámetros para la instalación de sistema de recuperación de vapores de hidrocarburos (HC) en estaciones de servicio ubicadas en el Valle de México.	• 07. Abril, 1993
NOM-PA-CCAT-023/1993 (NE)	Norma Oficial Mexicana con carácter de emergente que establece el método de prueba para determinar la eficiencia real en sitio, del sistema de recuperación de vapores en estaciones de servicios.	

*Estas normas no fueron prorrogadas, por lo que dejaron de ser obligatorias el 8 de septiembre de 1993.

4.2.1. Obligaciones de los responsables de fuentes fijas de jurisdicción federal

A) LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Una de las obligaciones más importantes que deben observar los responsables de las fuentes fijas de jurisdicción federal, consiste en contar con la licencia de funcionamiento correspondiente. Dicha licencia será expedida por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, o por las Delegaciones estatales de dicha dependencia.

De acuerdo con las previsiones contenidas en el Reglamento que se comenta, para obtener la licencia de funcionamiento, los responsables de las fuentes fijas deberán presentar solicitud por escrito ante las áreas señaladas de la Secretaría de Desarrollo Social, acompañando la siguiente información y documentación: (ver anexo I).

- Datos Generales del solicitante.
- Ubicación.
- Descripción del proceso.
- Distribución de maquinaria y equipo.
- Materias primas o combustibles que se utilicen en su proceso y forma de almacenamiento.
- Transporte de materias primas o combustibles al área de proceso.
- Transformación de materias primas o combustibles.
- Productos, subproductos y desechos que vayan a generarse.

- Almacenamiento, transporte y distribución de productos y subproductos.
- Cantidad y naturaleza de los contaminantes a la atmósfera esperados.
- Equipos para el control de la contaminación a la atmósfera que vayan a utilizarse.
- Programa de contingencias que contenga las medidas y acciones que se llevarán a cabo cuando las condiciones meteorológicas de la región sean desfavorables, o cuando se presenten emisiones de olores, gases así como de partículas sólidas y líquidas extraordinarias no controladas.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con la facultad para requerir, si lo estima necesario, información complementaria, así como para verificar la veracidad de la misma. El propio ordenamiento señala que dicha Dependencia tiene un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que cuente con toda la información requerida, para otorgar o negar la licencia de funcionamiento correspondiente.

En caso de que la SEDESOL otorgue la licencia de funcionamiento, en ésta se precisará lo siguiente:

- a) La periodicidad con que deberá remitirse a la SEDESOL el inventario de sus emisiones.
- b) La periodicidad con que deberá llevarse a cabo la medición de sus emisiones contaminantes a la atmósfera, así como el monitoreo perimetral de las mismas.
- c) Las medidas y acciones que deberán llevarse a cabo en el caso de una contingencia.
- d) El equipo y aquellas otras condiciones que la SEDESOL determine, para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera.
- e) Los niveles máximos de emisión específicos para aquellas fuentes fijas que por sus características especiales de construcción o por las peculiaridades en los procesos que comprenden no puedan encuadrarse dentro de las normas oficiales mexicanas en la materia.

Por otra parte, en relación con la licencia de funcionamiento, es conveniente precisar que con el objeto de apoyar la instalación y funcionamiento de las microindustrias, consideradas como tales de acuerdo a la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de junio de 1990, el Acuerdo por el que se exceptúan del trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento a las fuentes fijas consideradas como empresas microindustriales que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.

En dicho Acuerdo, se señalan las actividades que no requerirán la obtención de la licencia de funcionamiento, cuando las realicen empresas microindustriales que cuenten con la cédula respectiva expedida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El último aspecto a considerar en el caso de la licencia de funcionamiento, se relaciona con la obligación de los responsables de las fuentes fijas que se encuentran

operando al momento de expedirse el Reglamento que se comenta. El artículo Tercero Transitorio de dicho ordenamiento establece:

“Las Personas físicas o morales públicas o privadas que a la fecha de entrada en vigor de este ordenamiento (26 de noviembre de 1988), operen o administren bajo cualquier título jurídico alguna de las fuentes de jurisdicción federal o de las fuentes ubicadas en zonas de jurisdicción federal ..., contarán con un plazo de noventa días naturales para presentar los documentos y cumplir con las obligaciones exigidas en el mismo, salvo cuando éstas hubieren sido ya satisfechas en cumplimiento de las disposiciones que se derogan”.

De conformidad con el artículo Segundo Transitorio del Reglamento que se comenta, con su expedición se abrogó el Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos que había sido promulgado desde 1971. En este último ordenamiento, se establecía que la instalación de nuevas industrias cuyas actividades generen contaminación atmosférica por la emisión de humos y polvos, requieran de la obtención de una licencia que en aquel entonces otorgaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia; función que en 1982 asumió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que se hizo manifiesto en el Reglamento en la materia de 1988.

En consecuencia, toda fuente fija instalada a partir de la entrada en vigor del Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica origina por la emisión de humos y polvos, que en términos de su artículo Primero Transitorio fue el 16 de noviembre de 1971, debe contar con la licencia respectiva.

Ahora bien, como se podrá observar, el propio artículo Tercero Transitorio del Reglamento de 1988, establece un plazo de 90 días para que todas las fuentes fijas reguladas por él, se ajusten a sus disposiciones. Es decir, con base en dicho precepto los responsables de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan a la atmósfera olores, gases y/o partículas sólidas o líquidas, deben contar con su licencia de funcionamiento.

B) EMPLEAR EQUIPOS Y SISTEMAS QUE CONTROLLEN LAS EMISIONES A LA ATMÓSFERA

En ocasiones, es a través de las normas oficiales mexicanas en donde se determina el equipo o sistema específico que se requiere para controlar las emisiones de un componente en una fuente fija concreta. Asimismo, como ya se dijo, en la licencia de funcionamiento la SEDESOL puede señalar los equipos y sistemas que es necesario instalar para la operación de la fuente fija correspondiente.

C) INTEGRAR UN INVENTARIO DE SUS EMISIONES CONTAMINANTES A LA ATMOSFERA, PARA LO CUAL DEBERA LLEVAR A CABO LAS MEDICIONES RESPECTIVAS

Las mediciones de emisiones contaminantes a la atmósfera, deberán realizarse conforme a los procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas respectivas, y los resultados deberán ser asentados en los formatos y registros que para tales efectos determine la SEDESOL.

En relación con esta obligación, la duda que podría suscitarse a partir de las disposiciones del Reglamento que se comenta, sería respecto de la fecha para su presentación ante la SEDESOL. En efecto, por una parte el artículo 21 del ordenamiento establece que una vez otorgada la licencia de funcionamiento, el responsable de la fuente fija deberá remitir a la SEDESOL, en el mes de febrero de cada año, una cédula de operación que contenga información y documentación que en el mismo se señalan, y dentro de las cuales se incluye la cantidad y naturaleza de los contaminantes a la atmósfera esperado.

Esta disposición se ha interpretado en el sentido de que la comprobación de las emisiones contaminantes debe presentarse ante la SEDESOL en el mes de febrero de cada año, situación que es equivocada, en virtud de que como ya se dijo, al otorgarse la licencia de funcionamiento, en ella se precisará la periodicidad con que deberá remitirse a la SEDESOL el inventario de emisiones, de tal manera que corresponde a dicha dependencia especificar para cada fuente fija el momento en el que le deberán presentar dicho inventario.

D) INSTALAR PLATAFORMAS Y PUERTOS DE MUESTREO

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 6° del Reglamento, la plataforma y los puertos de muestreo son “las instalaciones para realizar el muestreo de gases o partículas en ductos o chimeneas”.

La obligación que se comenta, se complementa con la prevista en los artículos 23 y 24 del ordenamiento, que establecen que las emisiones de contaminantes a la atmósfera deberán canalizarse a través de ductos o chimeneas de descarga, las cuales deberán contar con la altura necesaria para dispersar las emisiones contaminantes, misma que debe preverse en la norma oficial mexicana respectiva.

Asimismo, se establece que cuando por razones de índole técnica no puedan canalizarse las emisiones a través de ductos o chimeneas de descarga, el responsable de la fuente fija podrá presentar a la SEDESOL un estudio justificativo para que decida lo conducente. Sin embargo, cabe señalar que bajo ninguna circunstancia las decisiones de la dependencia podrán contradecir la normatividad ambiental aplicable.

Finalmente, cabe señalar que las plataformas y puertos de muestreo deben ser conservados en condiciones de seguridad adecuadas que permitan el cumplimiento de su objeto.

E) LLEVAR A CABO EL MONITOREO PERIMETRAL DE SUS EMISIONES CONTAMINANTES A LA ATMÓSFERA

Esta obligación deberá cumplirse cuando se trate de fuentes fijas localizadas en zonas urbanas o suburbanas, cuando colinden con áreas naturales protegidas y cuando por sus características de operación o por sus materias primas productos o subproductos, puedan causar grave deterioro a los ecosistemas.

F) LLEVAR UNA BITACORA DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE SUS EQUIPOS DE PROCESO Y DE CONTROL

G) DAR A VISO ANTICIPADO A LA SECRETARÍA DEL INICIO DE OPERACIÓN DE SUS PROCESOS EN EL CASO DE PAROS PROGRAMADOS, Y DE INMEDIATO, EN EL CASO DE QUE ESTOS SEAN CIRCUNSTANCIALES, SI ELLOS PUEDEN PROVOCAR CONTAMINACIÓN, ASI COMO EN EL CASO DE FALLA EN EL EQUIPO DE CONTROL

4.2.2. Fuentes móviles de jurisdicción federal

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se consideran como fuentes móviles de jurisdicción federal las siguientes:

- Los vehículos automotores hasta en tanto no salgan de la planta de producción; y
- El transporte público federal.

A pesar de que los dos casos anteriores son los únicos que expresamente se señalan con el carácter mencionado, es pertinente aclarar que no son los únicos, ya que el propio Reglamento al referirse a las fuentes móviles indica que son “aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, tractocamiones, autobuses integrales, camiones, automóviles, motocicletas, embarcaciones, equipo y maquinarias no fijos con motores de combustión y similares, que con motivo de su operación generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera”.

De acuerdo con ello, el Gobierno Federal está en posibilidad de regular las emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de cualquiera de las fuentes antes citadas, por ejemplo, de aviones, ferrocarriles o cualquier embarcación.

Sin embargo, a la fecha la normatividad que se ha expedido se refiere a las fuentes móviles señaladas en el artículo 11 del Reglamento.

La legislación ambiental determina que las emisiones de olores, gases, así como de partículas sólidas y líquidas a la atmósfera generadas por las fuentes móviles, no deberán rebasar los niveles máximos permisibles de emisión que establezcan las normas oficiales mexicanas respectivas.

A la fecha se encuentran vigentes nueve normas oficiales mexicanas aplicables a fuentes móviles (Ver Cuadro No. 2), una de las cuales tiene el carácter de emergente.

Para el caso de los vehículos automotores nuevos en planta, las normas oficiales mexicanas que se han expedido son las NOM-CCAT-004-ECOL/1993 y NOM-CCAT-007-ECOL/1993, que establecen los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera que deberán ser observados, así como los procedimientos a seguir para su verificación por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Cabe señalar que en dichas normas se señala el tipo de contaminante regulado y el campo de aplicación específico, siendo para el primer caso la fabricación e importación de vehículos automotores, con peso bruto vehicular de 400 a 3,857 kilogramos, y tratándose de la segunda norma, la fabricación e importación de los motores que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular mayor de 3,587 kilogramos.

Respecto del transporte público federal como fuente móvil de jurisdicción federal, las disposiciones del Reglamento en la materia prevén por una parte, la obligación de los propietarios y concesionarios de dicho servicio de someter sus vehículos a la verificación respectiva, y por otra establece las reglas a las que se sujetará el establecimiento y operación de los centros de verificación obligatoria.

A fin de instrumentar las medidas señaladas, el 3 de mayo de 1990 se expidió el Acuerdo por el que se establece la verificación semestral de emisiones contaminantes de los vehículos de autotransporte de pasaje y carga que circulen por caminos de jurisdicción federal. Además, dicho instrumento dispone que los niveles máximos permisibles serán los que prevean las normas oficiales mexicanas aplicables, debiéndose realizar la verificación en los centros autorizados para ello por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Como podrá observarse en el Cuadro no. 2, las normas oficiales mexicanas cuyas claves son NOM-CCAT-003-ECOL/1993, NOM-CCAT-008-ECOL/1993, NOM-CCAT-012-ECOL/1993, NOM-CCAT-013-ECOL/1993 y NOM-CCAT-014-ECOL/1993 establecen los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera provenientes de vehículos automotores en circulación, cuyas características se establecen en las mismas. Obviamente, por las peculiaridades de los vehículos destinados al transporte público federal sólo algunas de dichas previsiones resultan aplicables.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, incorpora diversas normas referidas al establecimiento y operación de los

centros de verificación obligatoria de los vehículos de transporte público federal. De acuerdo con dicho ordenamiento, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar las autorizaciones para que los particulares realicen las actividades conducentes, atendiendo a las formalidades y procedimientos en él previstos.

La norma oficial mexicana NOM-CCAT-010-ECOL/1993 señala las previsiones que deberán observarse en la operación de los centros de verificación. Dentro de las disposiciones respectivas destacan aquellas mediante las cuales se establecen los métodos para medir las emisiones provenientes de los vehículos automotores; la preparación del equipo para la prueba; la revisión visual del vehículo antes de la prueba; las condiciones y preparación del mismo para someterlo a la verificación; los procedimientos de medición; y las especificaciones que debe reunir el equipo.

Para el caso de los centros de verificación de emisiones de vehículos destinados al transporte público federal, es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la dependencia ante quien se deben realizar las gestiones necesarias para obtener las autorizaciones correspondientes para su establecimiento y control.

CUADRO No. 2

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL PARA FUENTES MOVILES

CLAVE	OBJETO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
NOM-CCAT-003-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes, provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que utilizan gasolina como combustible.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-004-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisemisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono y óxido de nitrógeno proveniente del escape de vehículos automotores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo (gas L.P.), gas natural y otros combustibles alternos, con peso bruto vehicular de 400 a 3,857 kilogramos.	22. Octubre. 1993
NOM-CCA-T 007-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas, totales y opacidad de humo, provenientes del escape de motores nuevos que usan diesel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular mayor de 3,857 kilogramos.	22. Octubre. 1993
NOM-CCA-008-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de opacidad del humo proveniente del escape de vehículos automotores en circulación que usan diesel como combustible.	22. Octubre. 1993

CLAVE	OBJETO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
NOM-CCAT-010-ECOL/1993	Que establece las características del equipo y el procedimiento de medición para la verificación de los niveles de emisión de contaminantes provenientes de los vehículos automotores en circulación que utilizan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-012-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono y humo, provenientes del escape de las motocicletas en circulación que utilizan gasolina o mezcla de gasolina-acéite como combustible.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-013-ECOL/1993	Que establece las características del equipo y el procedimiento de medición, para la verificación de los niveles de emisión de gases contaminantes, provenientes de las motocicletas en circulación que utilizan gasolina o mezcla de gasolina-acéite como combustible.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-014-ECOL/1993	Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos como combustibles.	22. Octubre. 1993
NOM-CCAT-024-1993(NE)	Norma Oficial Mexicana con carácter de emergente que regula la contaminación atmosférica, niveles máximos permisibles de emisiones de hidrocarburos y monóxido de carbono generados por automotores en circulación con convertidor catalítico que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos, con peso bruto vehicular de 400 a 3,000 Kgs.	*25. Mayo. 1993

*Estas normas no fueron prorrogadas, por lo que dejaron de ser obligatorias el 8 de septiembre de 1993.

4.3. Monitoreo atmosférico e incineración a cielo abierto

Otro de los aspectos contemplados en la legislación ambiental, de ámbito federal, es el establecimiento de un sistema nacional de información de la calidad del aire, el cual se integrará con los datos resultantes del monitoreo atmosférico que se realice tanto en el Distrito Federal como en cada una de las entidades federativas, así como de los inventarios de las emisiones contaminantes de fuentes fijas de jurisdicción federal y estatal.

De las disposiciones que sobre el particular incluye el Reglamento en la materia, destaca el señalamiento de que el sistema nacional de información de la calidad del aire, permitirá a las autoridades federales, estatales y municipales, formular las estrategias necesarias para el control de la contaminación atmosférica. Por ejemplo,

en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el Plan de Contingencias Ambientales se aplica con base en la información que proporciona la red de monitoreo atmosférico.

Asimismo, se prevé que los sistemas de monitoreo de la calidad del aire deberán sujetarse a las normas oficiales mexicanas que se expidan. A la fecha se encuentran en vigor cinco normas a través de las cuales se establecen los métodos de medición para determinar la concentración de monóxido de carbono, partículas suspendidas totales, ozono, bióxido de nitrógeno y bióxido de azufre, así como los procedimientos para la calibración de los equipos de medición (ver Cuadro no. 3).

CUADRO No. 3

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICAS EXPEDIDAS POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL PARA MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AIRE

CLAVE	OBJETO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
NOM-CCAM-001-ECOL/1993	Que establece los métodos de medición para determinar la concentración de monóxido de carbono en el aire ambiente y los procedimientos para la calibración de los equipos de medición.	18. Octubre. 1993
NOM-CCAM-002-ECOL/1993	Que establece los métodos de medición para determinar la concentración de partículas suspendidas totales en el aire ambiente y el procedimiento para la calibración de los equipos de medición	18. Octubre. 1993
NOM-CCA-M 003-ECOL/1993	Que establece los métodos de medición para determinar la concentración de ozono en el aire ambiente y los procedimientos para la calibración de los equipos de medición.	18. Octubre. 1993
NOM-CCAM-003-ECOL/1993	Que establece los métodos de medición para determinar la concentración de bióxido de nitrógeno en el aire ambiente y los procedimientos para la calibración de los equipos de medición.	18. Octubre. 1993
NOM-CCAM-005-ECOL/1993	Que establece los métodos de medición para determinar la concentración de bióxido de azufre en el aire ambiente y los procedimientos para la calibración de los equipos de medición	18. Octubre. 1993

Según información de la Secretaría de Desarrollo Social, en el año de 1992 se encontraban en operación 22 redes de monitoreo atmosférico en diversas ciudades del país.¹⁵

El último aspecto contenido en la legislación federal ambiental, se refiere a la incineración a cielo abierto. De acuerdo con lo previsto en el Reglamento en la materia, corresponde al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, autorizar dicha actividad siempre que se cumplan dos requisitos: que se realicen en zonas de jurisdicción federal y tenga por objeto adiestrar y capacitar al personal encargado del combate de incendios.

El propio ordenamiento señala la información y documentación que se requiere presentar para el otorgamiento del permiso señalado.

5. LA REGULACIÓN LOCAL PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la prevención y control de la contaminación del aire fue regulada hasta 1988 por ordenamientos de carácter federal, cuya aplicación correspondió exclusivamente a dependencias de la Administración Pública Federal o a instancias federales. En efecto, como una cuestión de salubridad general, los Códigos Sanitarios y sus reglamentos expedidos a partir de los años treinta, y aún la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971 y su Reglamento en la materia, el cual se mantuvo vigente hasta noviembre de 1988, establecieron claramente que la protección atmosférica era un asunto exclusivo de la Federación.

Asimismo, conviene mencionar que en la legislación ambiental de esos años se señala que las autoridades estatales y municipales “auxiliarán a las instancias federales en el cumplimiento y aplicación de las disposiciones” respectivas.

Además, en dicha legislación se regulaba desde la combustión a cielo abierto de cualquier material, sustancia o recurso, hasta las emisiones generadas por refinerías y termoelectricas, pasando por las provenientes de vehículos automotores y baños públicos. Es decir, toda fuente emisora de contaminantes a la atmósfera era regulada por la legislación aplicable en toda la República.

El carácter federal de las disposiciones en la materia, se fundamenta no sólo por tratarse de una cuestión de salubridad general, cuya regulación en términos del artículo 73 fracción XVI de la Constitución General de la República, es una facultad del Congreso de la Unión, sino además porque el artículo 48 de la Carta Fundamental

¹⁵ Informe de la Situación General en materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992. SEDESOL, México, p. 154.

establece que “las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y *el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerá directamente del Gobierno de la Federación...*”

De acuerdo con esta última disposición, es desde la legislación que expida el Congreso de la Unión, en donde deben incorporarse las normas a las que deberá sujetarse el uso o aprovechamiento de los bienes en ella descritos. Así, por ejemplo, la Ley Federal del Mar, además de reiterar que sobre la mayoría de las zonas y bienes antes señalados la Nación tiene plena jurisdicción, regula los actos de uso y aprovechamiento de ellos y de sus recursos, correspondiéndole a las dependencias federales aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas respectivas; de esta manera en dicho ordenamiento se prevén disposiciones para la protección del medio marino.

En congruencia con lo anteriormente señalado, desde nuestro punto de vista, corresponde exclusivamente al Gobierno Federal legislar en todo lo concerniente a la prevención y control de la contaminación del aire, ya que ello implica una afectación directa al espacio situado sobre el territorio nacional, el cual, como ya se dijo en el apartado número dos de este trabajo, es el objeto de protección de la normatividad en la materia.

A pesar de lo anteriormente planeado, como también ya se señaló, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que a los gobiernos locales les corresponde prevenir y controlar la contaminación atmosférica siempre que se trate de zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal. Es decir, a partir de 1988, año en que se expide el citado ordenamiento, tiene lugar una “desfederalización” de la protección del aire, que aparentemente contraviene las disposiciones constitucionales ya citadas.

A nuestro parecer, la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en la materia que nos ocupa, debe darse dentro del marco de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de nuestra Carta Magna. Como se sabe, ese precepto dispone que “Las facultades que no estén expresamente concedidas por (la) Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Consecuentemente, si vinculamos esta disposición con el artículo 48 Constitucional, resulta que la disposición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de ninguna manera otorga a los gobiernos locales la posibilidad de expedir normatividad sobre la protección del aire que rebase los límites impuestos en la propia Ley. Es decir, en virtud de que la regulación de la prevención y control de la contaminación atmosférica es una facultad del Gobierno Federal, y de que el pacto federal no puede modificarse en una ley secundaria como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la intervención de los gobiernos estatales en la materia debe circunscribirse a apoyar a la Federación en la aplicación

de la legislación que ésta expida, en los aspectos y ámbitos que específicamente le marque el Congreso de la Unión.

De acuerdo con ello, las legislaturas locales y los ayuntamientos al emitir reglas en la materia, sólo pueden hacerlo para establecer instancias, mecanismos y procedimientos que permitan a las autoridades locales aplicar, en los ámbitos espaciales definidos por el legislador federal, la normatividad que para la protección del aire expida la Federación. Por tanto, como podrá observarse, esa “desfederalización” a que nos hemos referido líneas arriba, consiste simplemente en la descentralización hacia los gobiernos locales de actividades fundamentalmente operativas.¹⁶

Desafortunadamente, cuando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente pretende definir los ámbitos de actuación de cada uno de los tres niveles de gobierno, incurre en ambigüedades que no permiten determinar con toda precisión y certidumbre su participación en la prevención y control de la contaminación atmosférica y tiende más bien a crear confusiones; cuestión que se reproduce en la legislación estatal y municipal en la materia, lo que a su vez propicia una mayor vaguedad en la cuestión planteada.

En efecto, el ordenamiento referido utiliza una fórmula de exclusión para identificar las áreas de actuación de los tres niveles de gobierno, al establecer que la protección del aire es un asunto federal, tratándose de zonas y fuentes de jurisdicción federal, y de los gobiernos locales cuando las emisiones contaminantes provengan de zonas o fuentes de jurisdicción estatal y municipal. Sin embargo, no se establece qué tipo de áreas, instalaciones o equipos quedan comprendidas en cada una de dichas categorías.

Si en el caso de las fuentes emisoras de jurisdicción federal, resulta difícil su determinación, tratándose de las de jurisdicción estatal o municipal la cuestión es aún más compleja, considerando que el criterio de exclusión es el que debe ser utilizado para ello.

A continuación abordaremos el problema planteado dentro del análisis de la legislación ambiental, estatal y municipal, que hasta la fecha ha sido expedida en relación con la materia que nos ocupa y que se encuentra constituida por 29 Leyes Estatales de Ecología, 5 reglamentos de dichas leyes, 6 reglamentos municipales en materia ambiental y diversos Bandos de Policía y Buen Gobierno Municipales. (Ver cuadro número 4).

¹⁶ Véase Cancino y González. “La distribución de competencias en materia ambiental”, trabajo incorporado en este mismo texto en donde se realiza una amplia explicación sobre la forma en que debe ser interpretado el concepto “congruencia” dentro de la legislación ambiental.

5.1. Leyes estatales de ecología

Aunque a nivel local ha existido desde siempre la posibilidad de que los órganos que cuentan con facultades legislativas y/o reglamentarias, expidan disposiciones ambientales respecto de aquellas materias o aspectos de su competencia (fraccionamientos, zonificación, sistema de agua potable y alcantarillado, recolección y tratamiento de basura, prestación de servicios públicos municipales, etc.), no es sino hasta que se promulga la Ley General de Equilibrio Ecológico, en Marzo de 1988, cuando en las entidades federativas se inicia el proceso tendiente a regular, de forma más o menos integral, la protección de los ecosistemas. Así, en el periodo comprendido entre mayo de 1988 y mayo 1992, se expidieron las 29 leyes estatales ecológicas vigentes,¹⁷ siendo la primera la del Estado de Querétaro y la última la del Estado de Michoacán.

La revisión y análisis de los ordenamientos citados, permite identificar diversas características comunes a ellos, dentro de las que destaca el hecho de que las legislaturas de todas las entidades federativas “utilizaron” el mismo “modelo”, ya que las deficiencias, vaguedades e inconsistencias de todas las leyes que se comentan son muy similares y, en muchos casos, idénticas. Desafortunadamente, lo anterior es una muestra de la pobreza propositiva de nuestros congresos locales.

Es pertinente señalar que la legislación estatal sigue la estructura de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente a pesar de que en algunos casos se incorporan aspectos cuya regulación compete exclusivamente a la Federación, y en donde en consecuencia, son las autoridades de dicho nivel de Gobierno a quienes les corresponde ejercer las facultades respectivas, tal es el caso de disposiciones sobre áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestres y acuáticas o para la expedición de normas oficiales mexicanas.

Por tanto, dentro de las leyes estatales de ecología, la regulación de la prevención y control de la contaminación atmosférica se realiza mediante propuestas referidas a la distribución de competencias entre los gobiernos locales y los gobiernos municipales, así como a las acciones que éstos pueden realizar en la materia. Asimismo, es conveniente hacer notar que en todos los ordenamientos citados se establece que uno de sus objetivos es precisamente la protección del aire.

En relación con la distribución de competencias en la materia que nos ocupa, siguiendo la fórmula de exclusión prevista en la Ley General, las leyes locales de ecología establecen como asunto estatal la prevención y control de la contaminación atmosférica tratándose de zonas y fuentes de jurisdicción estatal, y de los municipios en el caso de zonas y fuentes de jurisdicción municipal. Sin embargo, salvo algunos casos, no se definen los conceptos anotados, reproduciéndose con ello la problemática surgida de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

¹⁷ Aunque próximamente será expedida la Ley Estatal de Ecología y Protección al Ambiente para el Estado de Tlaxcala, ni en dicha entidad ni en el Estado de Campeche existen disposiciones ambientales en la materia.

Ambiente en relación con la definición de ámbitos de actuación de los tres niveles de gobierno.

Las Leyes de Protección Ambiental del Estado de San Luis Potosí y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Baja California Sur, señalan que las fuentes fijas comprenden las “plantas generadoras, refinerías, fábricas, fundidoras, hornos y calderas industriales y comerciales de todo género, así como los hornos domésticos” y las fuentes móviles son las “plantas de emergencia de energía eléctrica y vehículos automotores de combustión interna de cualquier tipo”.

Como puede apreciarse, antes de aclarar o definir el ámbito de actuación de los gobiernos locales, la disposición anterior tiende más a confundir ya que la mayoría de los bienes e instalaciones señalados son de jurisdicción federal.

Por su parte, las Leyes del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de los Estados de Puebla, Sinaloa, Sonora y Tabasco establecen que son zonas de jurisdicción estatal:

- Los sitios ocupados por las instalaciones de las terminales del transporte público estatal, y
- Las zonas y los parques que no sean competencia de la Federación.

Asimismo, establecen como fuentes emisoras “que le corresponde autorizar al Estado”:

- Las obras o actividades industriales, comerciales y de servicios que realicen las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- Los establecimientos industriales que no sean por su actividad productiva, competencia de la Federación;
- Las obras o actividades localizadas en un Municipio cuyas emisiones a la atmósfera contaminen o afecten al equilibrio ecológico de otro y otros municipios, cuando así lo determine la Secretaría (de Ecología o similar) o lo solicite al Gobernador del Estado el Ayuntamiento afectado por las emisiones contaminantes a la atmósfera;
- El transporte público estatal;
- Las obras o actividades que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación del Estado a petición de los ayuntamientos; y
- La industria hulera, alimentaria y metal mecánica u otros giros menores. (Sólo en la Ley del Estado de Puebla).

Otro grupo de leyes ecológicas, específicamente para los Estados de Chihuahua, Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Zacatecas, tratan de definir el ámbito de actuación de los municipios en la materia que nos ocupa, al señalar que les corresponde la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por “fuentes fijas de giros menores, fuentes naturales, quemas y fuentes móviles, excepto el transporte

federal". En dichos ordenamientos no se define ninguna de las fuentes emisoras señaladas, ni se hace referencia específica a aquéllas que serían consideradas de jurisdicción estatal.

Como se podrá observar, bajo ninguna de las fórmulas previstas en la legislación estatal ambiental, es posible diferenciar con toda claridad los ámbitos espaciales de actuación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior, además de crear una gran confusión a la autoridad al no quedar claro cuáles son los establecimientos industriales, comerciales y de servicios que pueden controlar, puede afectar los derechos de los particulares desde el momento en que existe incertidumbre respecto a la autoridad encargada de regular y vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la materia.

Por otro lado, las leyes ecológicas locales incluyen disposiciones en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, las cuales se refieren a los siguientes aspectos:

a) Se establecen los criterios que deberán ser observados en la protección del aire, siendo éstos los siguientes:

- La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y regiones de la entidad; y

- La emisión de contaminantes a la atmósfera, en la entidad, sea de fuentes artificiales o naturales, fijas y móviles, deben ser reducidas y controladas para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

b) Se faculta a los gobiernos locales para convenir y, en su caso, obligar a quienes realicen actividades contaminantes e instalar equipos de control de emisiones. Es justamente en estos casos en los que resulta ambigua la legislación local, ya que si no se definen las fuentes de jurisdicción local, no se podrá determinar a quienes se podrá obligar a cumplir en esta previsión.

c) Se incorpora la posibilidad de establecer y operar sistemas de verificación de emisiones contaminantes a la atmósfera provenientes de vehículos en circulación. En la mayoría de los casos, esta función es asignada a los gobiernos municipales; cabe señalar que algunas legislaciones reglamentan el funcionamiento de los centros de verificación, estableciendo los requisitos, plazos y formalidades que deberán seguir los particulares interesados en obtener la autorización para operar dichos centros.

Para el caso de los Estados de México, Nuevo León, Aguascalientes y Durango, la regulación y control de los centros de verificación vehicular corresponde a los

gobiernos estatales, según lo disponen las propias leyes de ecología y los reglamentos de éstas que en la materia se han expedido.

d) Se prevé que tanto los gobiernos estatales como los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes y programas de desarrollo urbano, así como en las declaratorias de provisiones, usos, destinos y reservas que se expidan en los centros de población.

Atendiendo a esta disposición, los gobiernos locales deberán, a través de la zonificación prevista en los citados instrumentos de planeación urbana, determinar aquellas áreas en las que se permitirá la instalación de establecimientos industriales, y de servicios que emitan contaminantes a la atmósfera.

e) Se señala que en los principales centros de población se establecerán y operarán los sistemas de monitoreo de la calidad del aire, que permitan obtener la información requerida para que los gobiernos estatales y municipales adopten las decisiones necesarias para prevenir y controlar la contaminación atmosférica.

f) Se establece la obligación de los gobiernos locales para integrar y mantener actualizado el inventario de fuentes fijas de contaminación.

g) El último grupo de disposiciones se refiere a la facultad que tienen los gobiernos estatales y municipales para vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, imponiendo las sanciones y medidas de protección que en su caso procedan.

Finalmente, es pertinente señalar que los reglamentos tanto estatales como municipales, que a la fecha se han expedido (Ver Cuadro No. 4) simplemente reiteran y desarrollan, en algunos casos, a las disposiciones referidas a la prevención y control de la contaminación ambiental prevista en las legislaciones estatales de ecología.

CUADRO No. 4

LEGISLACION ESTATAL Y MUNICIPAL AMBIENTAL

ESTADO	LEYES ESTATALES	REGLAMENTOS	REGLAMENTOS O BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPALES
Aguascalientes	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes 26-03-89.*	- Reglamento Estatal del Sistema de Verificación Anticontaminante de Automotores.	
Baja California	- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California. 29-02-92.*		
Baja California Sur	- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California Sur 30-11-91*		
Campeche			
Chiapas	- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chiapas. 31-07-91*		
Chihuahua	- Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua. 26-10-91*	- Reglamento de la Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua	- Reglamento para la protección del Ambiente en el Municipio de Jiménez, Chihuahua.

ESTADO	LEYES ESTATALES	REGLAMENTOS	REGLAMENTOS O BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPALES
Coahuila	- Ley para la Conservación Ecológica y Protección al Ambiente del Estado de Coahuila de Zaragoza. 30-01-90.*		
Colima	- Ley de Preservación Ambiental del Estado de Colima. 06-10-90.*		
Durango	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 20-05-90.*	- Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan en el Estado de Durango.	
Guanajuato	- Ley Ecológica para el Estado de Guanajuato. 28-08-90.*		- Reglamentos para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores que Circulan en los Territorios de los Municipios de Guanajuato y León
Guerrero	- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Guerrero. 19-03-91*		

ESTADO	LEYES ESTATALES	REGLAMENTOS	REGLAMENTOS O BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPALES
Hidalgo	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo. 03-06-89.+		
Jalisco	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Jalisco. 06-06-89.*	- Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental; Explotación de Bancos de Materia Geológico; Yacimientos Pétreros, y de la Contaminación de la Atmósfera generada por Fuentes fijas en el Estado de Jalisco.	
México	- Ley de Protección al Ambiente del Estado de México. 14-10-91+	- Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.	
Michoacán	- Ley de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán. 07-05-92.		
Morelos	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Morelos. 09-08-89.*		

ESTADO	LEYES ESTATALES	REGLAMENTOS	REGLAMENTOS O BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPALES
Nayarit	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. 29-01-92*		
Nuevo León	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León. 26-06-89.*	- Reglamento de Ley del Equilibrio y la Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León	- Reglamento de Ecología para el Municipio de Galeana, Allende, Escobedo y Juárez.
Oaxaca	- Ley del Equilibrio Ecológico del Estado de Oaxaca. 12-04-91.*		- Reglamento del Municipio de Oaxaca de Juárez en materia del Equilibrio Ecológico y de la Protección al Ambiente.
Puebla	- Ley de Protección al Ambiente y al Equilibrio Ecológico del Estado de Puebla. 22-11-91*		
Queretaro	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 26-05-88.*		
Quintana Roo	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo 14-04-89.*		
San Luis Potosí	- Ley de Protección Ambiental del Estado de San Luis Potosí. 03-07-91.*		

ESTADO	LEYES ESTATALES	REGLAMENTOS	REGLAMENTOS O BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPALES
Sinaloa	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sinaloa. 12-07-91*.		- Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente del Municipio de Culiacán.
Sonora	- Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Sonora 03-01-91*.		
Tabasco	- Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Tabasco 20-12-89.*		
Tamaulipas	- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Tamaulipas 01-02-92*.		
Tlaxcala			
Veracruz	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 22-05-90.*		
Yucatán	- Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Yucatán. 21-12-88.*		
Zacatecas	- Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 27-12-89.*		

* Indica la fecha de publicación en el Periódico Oficial de la Entidad.

ANEXO I
SEDESOL

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA DIRECCION GENERAL
DE NORMATIVIDAD AMBIENTAL

Para ser llenado por la SEDESOL

Clave de Identificación.

Folio _____ Grupo Gravitacional _____

Grupo Estratégico _____

Grupo Emisor según S.H.C.P. _____

Ubicación Territorial.

Región _____

Sistema de Distrito de Control _____

Zona de Localización _____ Tipo de Zona _____

Unidad _____ Planta _____

Modificación _____ Distrito de Control _____

En cumplimiento de los Artículos 17, 18, 19 y 21 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, se solicita _____ Licencia de Funcionamiento; presento _____ inventario de emisiones, y/o presento _____ cédula de operación correspondiente al año 19__ para lo cual se anexa la siguiente información.

1. Domicilio Fiscal

1.1 El suscrito _____
teléfono _____ en mi carácter de:
(Propietario, Gerente, etc) _____

1.2 De la empresa (Razón Social) _____

1.3 Con domicilio para recibir y oír notificaciones en:

Calle _____ Colonia _____
Municipio o Delegación _____
Entidad Federativa _____ C.P. _____

1.4 Información General de la Empresa

1.4.1 Nombre o Razón Social _____

1.4.2 Ubicación (Calle y No.) _____

entre _____ y _____

Colonia _____

Municipio o Delegación _____

Entidad Federativa _____

C.P. _____

1.5 Ubicación Geográfica: Latitud norte _____

Longitud Poniente _____

Altura sobre el nivel del mar _____

1.6 Registro Federal de Contribuyentes _____

teléfonos _____

1.7 Licencias.

1.7.1 Licencia sanitaria No. _____

Fecha _____

1.7.2 Licencia Sedesol _____

Fecha _____

1.8 Cámara o Asociación a la que pertenece _____

1.9 Fecha de inicio de operaciones _____

1.10 Capital contable

1.11 Personal

1.11.1 No. de empleados _____

1.11.2 No. de obreros en la planta _____

1.12 Actividades de la empresa _____

1.13 Turno de trabajo: de _____ a _____ de _____
a _____ de _____ a _____ de _____

1.14 Croquis de localización.

En una hoja tamaño carta, señalando en el ángulo superior izquierdo, el norte verticalmente hacia arriba.

1.14.1 Dibujar la manzana y el lugar que ocupa el predio dentro de esta.

1.14.2 Nombre de las calles que rodean el predio.

1.14.3 Tipo de zona (industrial, habitacional, etc.), donde se ubica el predio, anexando la licencia de uso del suelo correspondiente, en copia.

1.14.4 Distancia aproximada, dirección de la zona habitacional o centro de reunión más próximo.

2. Descripción del Proceso.

En anexo presentar una descripción detallada de las operaciones y procesos que realiza la empresa. En el diagrama de flujo se deberá indicar los puntos donde se generan emisiones contaminantes a la atmósfera.

3. Maquinaria y equipo.

Presentar relación de maquinaria y equipo indicando para cada uno:

3.1 Nombre

3.1.1 Especificaciones técnicas principalmente capacidad.

3.1.2 Horas de operación de _____ a _____ hrs.
_____ días/semana _____ Semana/año _____

4.9 Combustible utilizado.

4.9.1 Combustible No. 1 _____
Consumo mensual _____
Equipo de combustión _____
Capacidad _____
Tipo de quemador _____

Combustible No. 2 _____
Consumo mensual _____
Equipo de Combustión _____
Capacidad _____
Tipo de quemador _____

Combustible No. 3 _____
Consumo mensual _____
Equipo de combustión _____
Capacidad _____
Tipo de quemador _____

4.9.2 Pre calentamiento del combustible _____

5. Productos y subproductos.

5.1 Productos.

5.1	5.1.2	5.1.3	5.1.4	5.1.5
Clave Creti	Nombre Comercial Químico	Tipo de almacenamiento	Capacidad Instalada	Producción Mensual

5.2 Subproductos.

5.2.1	5.2.2	5.2.3	5.2.4
Clave Creti	Nombre Comercial y Químico	Tipo de Almacenamiento	Producción Mensual

Ciclo de mayor producción en el año _____

6. Emisiones contaminantes a la atmósfera

Fases	Equipo(s) Generadores	Composición de los Contaminantes	Emisiones Control Kg/h	Emisiones sin Control Kg/h	Emisiones Totales Kg/h
6.1	6.1.1	6.1.2	6.1.3	6.1.4	6.1.5
Almacenamiento de mat. primas					
6.2	6.2.1	6.2.2	6.2.3	6.2.4	6.2.5
Transporte y alimentación de mat. primas					
6.3	6.3.1	6.3.2	6.3.3	6.3.4	6.3.5
Durant. el proc.					
6.4	6.4.1	6.4.2	6.4.3	6.4.4	6.4.5
Desc. y Transp. del producto					

- 6.6 Si son conducidos por chimeneas, señalar: altura de ésta desde la base _____ m; y desde el techo de la nave _____ m, tipo, diámetro interior de la chimenea _____ m. Temperatura de salida de los gases en la chimenea _____ °C. Velocidad de salida de los gases por la chimenea _____ m/seg. Dirección, frecuencia y velocidad promedio del promedio en la zona _____.
- 6.7 De alguna emisión es conducida, señalar las razones técnicas de tal situación _____.

7. Equipos y métodos de control de contaminantes

Fases	Equipo (s) y métodos de control	Fecha de inicio de operaciones	Inversión en equipo	Costo de operación y mantenimiento	Eficiencia (%) estimada (1) o medida (2)
7.1	7.1.1	7.1.2	7.1.3	7.1.4	7.1.5
Almacenamiento de mate. primas					
7.2	7.2.1	7.2.2	7.2.3	7.2.4	7.2.5
Transporte y alimentación de mate. primas					
7.3	7.3.1	7.3.2	7.3.3	7.3.4	7.3.5
Durante el proceso					
7.4	7.4.1	7.4.2	7.4.3	7.4.4	7.4.5
Descarga y Transporte del producto					
7.5	7.5.1	7.5.2	7.5.3	7.5.4	7.5.5

7.6 Interrupción de la operación del equipo de control tiempo total sin aviso _____ días/año tiempo total con aviso _____ días/año.

7.7 Características técnicas del equipo anexar en hojas.

7.7.1 Bases de diseño y memoria de cálculo.

7.7.2 En casos de que el equipo esté en proyecto de instalación, deberá presentarse el calendario de obras correspondiente.

7.8 Tiene la empresa cualquier plan que altere radicalmente alguna de las preguntas anteriores?

Si ()

No ()

7.9 Además del equipo descrito, se destina alguna inversión para programas de control de la contaminación y/o mejoramiento ambiental? Si () No ()

En caso afirmativo especifique en qué consisten estos programas y el monto de inversión para cada uno _____

7.10 Se requiere de financiamiento para la adquisición de la maquinaria y equipos o cambios en el proceso que permitan eliminar o mejorar las condiciones ambientales?

Si ()

No ()

7.11 Se ha utilizado anteriormente financiamiento para los fines indicados.

Si ()

No ()

Por que cantidad \$ _____

Nombre de la institución de crédito o línea crediticia _____

7.12 Se cuenta con personal encargado de vigilar y atender los problemas de contaminación?

Si ()

No ()

Profesión o Especialidad _____

Puesto _____

8. Programas de contingencias en hojas.

En los casos de que pueda presentar emisiones de olores, gases, así como de partículas sólidas o líquidas extraordinarias no controladas a la atmósfera, deberá presentarse un programa de contingencias que contenga las medidas y acciones que se llevarán a cabo para el control de este tipo de situaciones (Fugas, Derrames, Explosiones, Incendios, Derrumbes).

Manifestamos que la información contenida en esta solicitud y sus anexos es verídica y quedamos enterados de que:

En el caso de que industrias de nueva creación cuya manifestación de impacto ha sido aprobada (anexar dictamen), la correcta presentación de esta solicitud, y el cumplimiento de las disposiciones aplicables contenidas en la legislación ambiental vigente, faculta el inicio de operaciones de las instalaciones motivo de la presente solicitud.

Lo anterior sin menoscabo de las atribuciones de la SEDESOL para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos y Normas Técnicas Ecológicas; así como la veracidad de los datos presentados. En caso de encontrar falsedad en la información y/o incumplimiento la SEDESOL procederá a negar la licencia y/o aplicar las sanciones correspondientes.

Lugar y Fecha

A T E N T A M E N T E

Nombre y firma del representante
legal de la empresa

Nombre y firma del responsable
Técnico de la información

BIBLIOGRAFÍA

- Bravo Alvarez, Humberto. *La contaminación del Aire en México*. Ed. Universo Veintiuno, México 1987.
- Brañes, Raúl. *Derecho Ambiental Mexicano*. Ed. Universo Veintiuno, México 1987.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *La Contaminación Atmosférica en México*. CNDH, México 1992.
- Comisión Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990*. SEDUE, México 1992.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. SEDESOL, México 1993.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1987.
- Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994. SEDUE, México 1990.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. SEDUE, México 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México 1994.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Ed. Porrúa, México 1994.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de agosto de 1934.
- Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales Molestos, Insalubres o Peligrosos. D.O.F. 06 de noviembre de 1940.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. D.O.F. 25 de noviembre de 1988.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de la Zona conurbada. D.O.F. 25 de noviembre de 1988.
- Acuerdo por el que se establecen los criterios para limitar la circulación de los vehículos automotores que consuman gasolina o diesel en el Distrito Federal un día a la semana. D.O.F. 01 de marzo de 1990.
- Acuerdo por el que se establece la verificación semestral de emisiones contaminantes de los vehículos de autotransporte de pasaje y carga que circulen por caminos de jurisdicción federal. 1994. D.O.F. 03 de mayo de 1990.

158 • Miguel Ángel Cancino Aguilar

Acuerdo por el que establecen las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores para el Distrito Federal, incluyendo a los que tengan placas de otras entidades federativas o del extranjero, para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas en esta entidad federativa. D.O.F. 03 de diciembre de 1991.

Programas de Verificación Obligatoria 1993 y 1994. El primero publicado en el D.O.F. el 04 de enero de 1993.

Acuerdo por el que se exceptúan del trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento a que se refiere el artículo 19 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, a las fuentes fijas consideradas como empresas microindustriales en los términos de la Ley en la materia, que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera. D.O.F. 15 de junio de 1990.

Leyes Estatales y Municipales de Ecología (se describen en el cuadro número 4)

MARCO LEGAL DEL MANEJO DE RESIDUOS PELIGROSOS, DE LAS ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS Y DE LA CONTAMINACION GENERADA POR RUIDO

MYRIAM GONZÁLEZ VILLAMIL

SUMARIO.- INTRODUCCION- 1. MARCO LEGAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS.- 1.1. Antecedentes.- 1.2. Marco Jurídico Aplicable a los Residuos Peligrosos.- 1.3. Ambito Personal de aplicación de las normas relativas a la generación y manejo de los Residuos Peligrosos.- 1.4. Del Generador.- 1.5. Del Almacenamiento.- 1.6. Del Transporte.- 1.7. De la Disposición Final.- 1.8. De la Importación y Exportación.- 1.9. Otras disposiciones en la materia.- 2. MARCO LEGAL DE LAS ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS.- 2.1. Antecedentes.- 2.2. Marco Jurídico Aplicable a las Actividades Altamente riesgosas.- 2.3. Sujetos Obligados.- 2.4. Actividades Altamente Riesgosas y usos del suelo.- 2.5. Listados de Actividades Altamente Riesgosas.- 2.6. El estudio de riesgo.- 2.7. El programa para la prevención de accidentes.- 2.8. Algunas consideraciones sobre la reglamentación de actividades altamente riesgosas.- 3. MARCO LEGAL DE LA CONTAMINACION ORIGINAL POR LA EMISION DE RUIDO.- 3.1. Antecedentes.- 3.2. Marco Jurídico Aplicable a la Contaminación Generada por el Ruido.- 3.3. Sujetos Obligados.- 3.4. Construcción de Obras e Instalaciones.- 3.5. Fuentes Fijas.- 3.6. Fuentes Móviles.- 3.7. Fuentes Específicas.-

INTRODUCCION

Actualmente, la normatividad que regula el equilibrio ecológico y la protección al ambiente es sumamente amplia y compleja, tal situación se deriva precisamente de las implicaciones que el tema contiene, respecto de las cuales la historia de nuestro siglo ha demostrado que el acelerado “progreso” humano, especialmente en las áreas industriales y tecnológicas, está íntimamente relacionado con la degradación y degeneración del entorno ecológico.

Tal deterioro se deriva, entre otras causas, del conjunto de actividades que corresponden a los avances de la tecnología, que si bien no pueden evitarse, es necesario se controlen y canalicen a efecto de garantizar que su efectividad no provoque su propia y no muy lejana destrucción.

En este sentido, la legislación ambiental ha tomado una tendencia hacia la codificación cada vez mas precisa de todas aquellas materias que de una u otra forma se interrelacionan con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, dando en los últimos años un especial énfasis a aquéllas que se refieren al desarrollo industrial y tecnológico.

Lo anterior en virtud de que la fabricación, explotación, producción, construcción, mecanización y transformación de bienes y servicios genera, no solamente el producto o el servicio, sino que también provoca una serie de consecuencias, que de una u otra manera influyen en la estabilidad de nuestro hábitat. Es así que la regulación en materia de residuos peligrosos, de actividades altamente riesgosas y de contaminación causada por ruido, ha pretendido ser exhaustiva.

También es importante destacar, que al lado de esta exhaustividad, se ha originado la ya mencionada complejidad de la normatividad ambiental, como efecto de el alto grado técnico y multidisciplinario que cada una de las materias que la componen exige. En este sentido, por ejemplo, analizar un residuo o una sustancia peligrosos, o medir la contaminación originada por ruido, implica el involucrar conocimientos de ingeniería, de química, de biología, de derecho, etc.

Tomando en consideración la argumentaciones vertidas en los párrafos que anteceden, se ha pretendido elaborar un análisis sobre las citadas materias, es decir, residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, y contaminación generada por ruido, mismas que de una u otra forma tienen relación con actividades industriales, y que precisamente se refieren a los actos tanto de autoridad como de los particulares, que en estas actividades se realizan.

1. MARCO LEGAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

1.1. Antecedentes

A pesar de la importancia que el control y el manejo de residuos peligrosos tienen para el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, su regulación es realmente reciente, incluso la bibliografía existente hasta antes de la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, enfatizaba la problemática que dicha situación originaba, a manera de ejemplo, Fernando Ortíz Monasterio en su libro titulado Manejo de los Desechos Industriales Peligrosos en México señalaba que “es importante mencionar que no existe por ahora una delimitación precisa entre los contaminantes emitidos al ambiente por la industria y los desechos peligrosos de la misma”.

En este sentido, la Ley Federal de Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982, antecesora de la General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, trataba de manera muy superficial algunas disposiciones relativas a la prevención y control de la contaminación ocasionada por actividades vinculadas con energéticos, minerales, sustancias químicas y otros productos que por su naturaleza causaran contaminación al ambiente; asimismo, preveía disposiciones relativas a sustancias contaminantes o peligrosas para el medio ambiente, así como respecto de residuos en general, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, presentando especial atención a su naturaleza peligrosas o potencialmente peligrosa.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, superó en mucho, en cuanto a contenido y técnica jurídica a su antecesora, sin embargo es conveniente señalar que no es un cuerpo normativo terminado y que requiere una especial atención, a fin de modificarla paralelamente a las necesidades de la materia que regula y al desarrollo de las sociedades modernas.

El artículo 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece dos definiciones relacionadas con el tema, y que son relevantes en el presente análisis.

Por una parte señala que:

“son residuos cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó”.

Luego entonces, se consideran:

“residuos peligrosos todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas infecciosas o irritantes, representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente”.

De igual manera, y en virtud de la especial atención que en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente otorgó a las actividades relacionadas con el manejo de residuos peligrosos, es relevante considerar su definición, no omitiendo señalar que en ella se conjuntan la mayor parte de acciones que se encuentran previstas como obligaciones para los sujetos responsables en el cuerpo normativo referido, a este respecto el artículo 9o. consigna:

“se entiende por manejo el conjunto de operaciones que incluye el almacenamiento, recolección, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos”.

Precisamente, las materias que regula la normatividad que analizamos en este apartado son las referentes a la generación, manejo y destino final de dichos residuos, incluyendo además la importación y la exportación.

1.2. Marco Jurídico aplicable a los residuos peligrosos

El control y el manejo de los residuos peligrosos se encuentra regulado a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1988, el Reglamento de la Ley en materia de Residuos Peligrosos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece fundamentalmente disposiciones acerca de la conceptualización, caracterización, manejo y exportación e importación de materiales y residuos peligrosos; siendo su Reglamento el cuerpo normativo que establece las disposiciones para el cumplimiento de la ley, sin embargo, este último ha sido limitado a la materia de residuos peligrosos, lo que ha causado serios problemas en el control de materiales peligrosos, los cuales a la fecha sólo han sido regulados en cuanto a su transportación, o bien por la vía de actividades altamente riesgosas.

Hasta el 21 de octubre de 1993 existían once normas técnicas ecológicas en materia de residuos peligrosos que regulaban la determinación y clasificación de dichos residuos, la prueba de extracción, la incompatibilidad y requisitos sobre confinamientos controlados.

Actualmente se encuentran vigentes siete Normas Oficiales Mexicanas relativas a características, listados, pruebas de extracción, incompatibilidad y confinamiento. Estando contemplados en el Programa Nacional de Normalización 1993, 14 más relacionados con residuos de plaguicidas y fertilizantes, envases y recipientes de agroquímicos, incineración de residuos peligrosos, receptores de agroquímicos, productos farmacéuticos caducos, residuos de pintura, reciclaje y reuso de residuos peligrosos, relleno industrial de residuos no peligrosos, manejo de residuos industriales no peligrosos, selección de sitios, diseño, construcción y operación de rellenos sanitarios.

Por lo que hace, a la materia internacional, el 27 de febrero de 1991 México ratificó el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación, mismo que surgió a raíz de la preocupación internacional respecto del tráfico internacional de desechos peligrosos y que puede repercutir tanto en la salud humana como en el ambiente, al respecto establece:

“Teniendo presente el peligro creciente que para la salud humana y el medio ambiente representan la generación y la complejidad cada vez mayores de los desechos peligrosos y otros desechos, así como sus movimientos transfronterizos... Teniendo presente también que la manera más eficaz de proteger la salud humana y el medio ambiente contra los daños que entrañan tales desechos consiste en reducir su generación al mínimo desde el punto de vista de la cantidad y los peligros potenciales”.

Dicho convenio establece en términos generales, disposiciones sobre obligaciones de los Estados parte en materia de notificación sobre prohibiciones de importación y exportación; reducción de la generación, eliminación, manejo; autoridades competentes; movimientos transfronterizo entre Estados parte del convenio y Estados partes que no lo son; reimportación y tráfico ilícito, entre otras.

En este mismo ámbito, México y los Estados Unidos de Norte América han celebrado un Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado en la Paz, Baja California Sur, el 14 de agosto de 1983, en este instrumento se prevén aspectos relacionados con la protección, el mejoramiento y conservación del medio terrestre, acuático y del aire de la zona fronteriza, es decir cien kilómetros de ambos lados de las líneas divisorias terrestres y marítimas entre las partes. Otro aspecto reglamentado mediante el acuerdo que nos ocupa es el relativo a sistemas de notificación para situaciones de emergencia.

Del acuerdo derivaron tres anexos, de los cuales dos tienen relación directa con incidentes de contaminación por descargas de sustancias peligrosas, para lo que se establece la formulación de un plan conjunto de contingencias; y con movimientos transfronterizos de desechos o sustancias peligrosas.

1.3. Ambito personal de aplicación de las normas relativas a la generación y manejo de residuos peligrosos

Conforme a lo establecido por el artículo 5o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos, los sujetos obligados a cumplir con sus disposiciones son todas aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas que generen, manejen, importen o exporten residuos peligrosos.

Luego entonces, quien produzca residuos peligrosos esta obligado a determinar, mediante las pruebas y análisis previstos en las normas oficiales mexicanas NOM-CRP-001-ECOL/93, NOM-CRP-002-ECOL/93, NOM-CRP-003-ECOL/93, si los residuos que genera son peligrosos, y manejarlos separadamente en caso de que sean incompatibles.(Arts. 6o. y 8o. frac. III del Reglamento de la Ley en materia de Residuos Peligrosos).

Las normas oficiales mexicanas referidas establecen los procedimientos, listados y características que deberán considerar quien pretenda determinar si los residuos que maneja son peligrosos, a este respecto, habrá que localizar en las tablas de clasificación por giro industrial y proceso, en la de fuentes no específicas, o si son residuos de materias primas que se consideran peligrosos en la producción de pinturas y residuos y/o bolsas o envases de materias primas que se consideran peligrosos en la producción de pinturas, o bien, establecer si sus residuos son corrosivos, reactivos, explosivos, inflamables y/o biológicamente infecciosos, o realizar la prueba de extracción a fin de establecer si dichos residuos son tóxicos.

Asimismo, a través de la norma 003 antes señalada, se deberá determinar si los residuos peligrosos que se manejan son incompatibles, es decir, si presentan reacciones violentas y negativas para el equilibrio ecológico y para el ambiente, producidas por la mezcla de dos o más residuos, lo anterior a fin de darles el debido manejo y disposición final.

1.4. Del generador

Para determinar quiénes son los sujetos obligados en materia de generación de residuos peligrosos, es necesario en primera instancia señalar qué se entiende por generación de residuos peligrosos conforme a lo estipulado por el artículo 3o. del Reglamento de la Ley en la materia:

“es la acción de producir residuos peligrosos, y por ende generador, es la persona física o moral que como resultado de sus actividades produzca residuos peligrosos”.

En cuanto a la realización de obras o actividades mediante las que se pretenda generar o manejar residuos peligrosos, el Reglamento prevé un estrecho contacto con la manifestación de impacto ambiental y la autorización respectiva, ya que tanto en materia de residuos peligrosos como en el impacto ambiental, se establecen las disposiciones necesarias a fin de prever las modificaciones al ambiente que dichas obras o actividades pudieren causar, situación que se entiende lógica ya que el impacto ambiental por la generación y manejo de residuos peligrosos debe ser estrictamente controlado, con el objeto de evitar en lo posible, los daños a los ecosistemas o al ambiente, por lo tanto de manera previa a la realización de las obras o actividades referidas, es necesario presentar el manifiesto respectivo y obtener la autorización que al efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social, la anterior disposición se encuentra prescrita en el artículo 7o. del Reglamento, mismo que establece:

“Quiénes pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas por las que puedan generarse o manejarse residuos peligrosos, deberán contar con autorización de la Secretaría, en los términos de los artículos 28 y 29 de la Ley. En la manifestación de impacto ambiental correspondiente, deberán señalarse los residuos peligrosos que vayan a generarse o manejarse con motivo de la obra o actividad de que se trate así como las cantidades de los mismos”.

La regulación relativa al generador de residuos peligrosos es sumamente amplia, ya que cualquier acción relacionada con sus residuos, tiene que apegarse al antes citado Reglamento, es decir, no sólo habrá de cumplir las obligaciones que en materia de generación establecidas en estricto sentido, sino que si los almacena, recolecta, transporta, etc., debe atender las disposiciones específicas para tal efecto previstas en el Reglamento en la materia, tal y como lo dispone su artículo 8o. con fundamento en el cual, el generador de residuos peligrosos está obligado a:

- I. Inscribirse en el registro que para tal efecto establezca la Secretaría;
- II. Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos;
- III. Dar a sus residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas oficiales mexicanas correspondientes;
- IV. Manejar separadamente los residuos peligrosos que sean incompatibles en los términos de las normas oficiales mexicanas respectivas;
- V. Envasar sus residuos peligrosos, en recipientes que reúnan las condiciones de seguridad previstas en este Reglamento y en las normas oficiales mexicanas correspondientes;
- VI. Identificar a sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este reglamento y en las normas oficiales mexicanas respectivas;
- VII. Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reúnan los requisitos previstos en el presente Reglamento y en las normas oficiales mexicanas correspondientes;
- VIII. Transportar sus residuos peligrosos en los vehículos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y bajo las condiciones previstas por este Reglamento y en las normas oficiales mexicanas que correspondan;
- IX. Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y en las normas oficiales mexicanas respectivas;
- X. Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con el método previsto en el reglamento y conforme a lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas aplicables;
- XI. Remitir a la Secretaría, en el formato que ésta determine, un informe semestral sobre los movimientos que hubiere efectuado con sus residuos peligrosos durante dicho período; y
- XII. Las demás previstas en el Reglamento y en otras disposiciones aplicables”.

De igual manera existen otras disposiciones en el Reglamento de la Ley que deben de ser atendidas en forma obligatoria por el generador de residuos peligrosos, a este respecto encontramos que en relación con la fracción V del citado artículo 8o., el artículo 14 establece que el envase de los residuos peligrosos deberá estar de acuerdo con su estado físico, con sus características de peligrosidad, y tomando en consideración su incompatibilidad con otros residuos en su caso, y deberá cubrir los requisitos respecto de condiciones de seguridad e identificación.

Por otra parte, el generador de residuos peligrosos, para transportarlos está obligado a adquirir el manifiesto respectivo, y a informar a la Secretaría de Desarrollo Social cuando no reciba copia del mismo, si han transcurrido treinta días naturales contados a partir de la fecha en que entrego a la empresa de servicio de manejo los residuos peligrosos para su transporte. (Arts. 23 y 24 del Reglamento de la Ley en materia de Residuos Peligrosos).

Otra disposición relacionada con el generador de residuos peligrosos es aquella que establece que éste y las empresas de servicios de manejo deben presentar un reporte mensual relativo a la disposición final de sus residuos, en el cual deberán señalar:

- I. Cantidad, volumen y naturaleza de los residuos peligrosos depositados;
- II. Fecha de disposición final de los residuos;
- III. Ubicación del sitio de disposición final; y
- IV. Sistemas de disposición utilizados para cada tipo de residuo.”(Art. 34 del Reglamento).

Finalmente, en cuanto al generador encontramos que cuando se produzca algún derrame, infiltración, descarga o vertido de residuos peligrosos durante cualquiera de las operaciones que comprenden su manejo, debe dar aviso inmediato a la Secretaría de Desarrollo Social a fin de que esté en posibilidad de dictar y en su caso, promover las medidas de seguridad que procedan, esta disposición se encuentra prevista en el artículo 42 del Reglamento de la Ley en la materia. Esta obligación la debe cumplir también la empresa que preste algún servicio de manejo de residuos peligrosos.

1.5. Del almacenamiento

Otra de las materias que el Reglamento normativiza con detalle, es la relacionada con el almacenamiento de residuos peligrosos, a este respecto, el artículo 3o. del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que es:

“la acción de retener temporalmente residuos en tanto se procesan para su aprovechamiento, se entregan al servicio de recolección, o se dispone de ellos.”

Al respecto, se establecen disposiciones para áreas de almacenamiento en general, áreas de almacenamiento cerradas y áreas de almacenamiento abiertas, según lo estipulado en los artículos 15 a 18 del Reglamento, mismos que establecen las siguientes normas:

I. Quien diseñe, construya o posea una área de almacenamiento, está obligado a cumplir con las siguientes condiciones:

- Debe estar separada de las áreas de producción, servicios, oficinas y de almacenamiento de materias primas o productos terminados,
- Debe estar ubicada en zonas donde se reduzcan los riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones e inundaciones,
- Deben contar con un muro de contención, y fosas de retención para la captación de los residuos y de los lixiviados,
- Los pisos deben contar con trincheras o canaletas que conduzcan los derrames a las fosas de retención, con capacidad para contener una quinta parte de lo almacenado,

- Debe contar con pasillos suficientemente amplios, que permitan el tránsito de montacargas mecánicas, electrónicas o manuales, así como el movimiento de los grupos de seguridad y bomberos en casos de emergencia,
- Debe contar con un sistema de extinción contra incendios, en el caso de hidratantes, éstos deberán mantener una presión mínima de 6 Kg/cm² durante 15 minutos,
- Debe contar con letreros y señalamientos alusivos a la peligrosidad de los mismos, en lugares y formas visibles.

II. Quien diseñe, construya o posea una área de almacenamiento cerrada, además de cumplir con las obligaciones señaladas en los incisos anteriores, debe cumplir con las siguientes condiciones:

- No deben existir conexiones con drenajes en el piso, válvulas de drenaje, juntas de expansión, albañales o cualquier otro tipo de apertura que pudieran permitir que los líquidos fluyan fuera del área protegida,
- Las paredes deben estar construidas con materiales no inflamables.
El almacén debe contar con ventilación natural o forzada, en el caso de ventilación forzada, ésta debe tener una capacidad de recepción de por lo menos seis cambios de aire por hora,
- El almacén debe estar cubierto y protegido de la intemperie y, en su caso, contar con ventilación suficiente para evitar acumulación de vapores peligrosos y con iluminación a prueba de explosión.

III. Además de cumplir con las obligaciones previstas en el inciso I, las áreas de almacenamiento abiertas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- No deben estar localizados en sitios por debajo del nivel de agua alcanzado en la mayor tormenta registrada en la zona, más un factor de seguridad de 1.5,
- Los pisos deben ser lisos y de material impermeable en la zona donde se guarden los residuos peligrosos y de material antiderrapante en los pasillos,
- El almacén abierto debe contar con pararrayos,
- Debe contar con detectores de gases y vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles,
- Si el área de almacenamiento no está techada, no se deben almacenar residuos peligrosos a granel.

IV. Quien almacene residuos peligrosos está obligado a no almacenarlos cuando son incompatibles en los términos de la norma oficial mexicana NOM-CRP-003-ECOL/93, no almacenarlos en cantidades que rebasen la capacidad instalada de almacenamiento y/o en áreas que no reúnan las condiciones previstas en los incisos anteriores.

V. Quien se encargue del almacenamiento de residuos peligrosos, deberá registrar en una bitácora los movimientos de entrada y salida de éstos; del área de almacenamiento; en dicha bitácora se debe indicar fecha del movimiento, origen y destino del residuo peligroso.

En términos generales los almacenes deben de proyectarse de tal manera que cumplan con las condiciones de seguridad y construcción que prevengan accidentes y que aseguren el adecuado manejo de los residuos peligrosos.

1.6. Del transporte

Por otra parte encontramos los preceptos dirigidos al transporte de residuos peligrosos, en los que se establecen las previsiones relativas al movimiento de dichos materiales, fuera de las instalaciones en donde fueron generados y rumbo a plantas de tratamiento o sitios de confinamiento, estos preceptos están dirigidos tanto al generador como a la empresa que se dedique a prestar los servicios respectivos.

Para realizar el transporte de residuos peligrosos el generador debe contar con un manifiesto de transporte expedido por la Secretaría de Desarrollo Social, éste debe adquirirse por cada volumen de transporte.

El manifiesto es un documento que debe requisitarse en original y copias, de tal forma que cada persona que de una u otra manera haya realizado alguna operación con los residuos peligrosos transportados, firmará el original, conservará una copia y turnará el original al generador cuando se hayan entregado los residuos peligrosos al destinatario.

De igual manera, quien transporte residuos peligrosos también habrá de cumplir con las disposiciones que sobre seguridad e higiene en el trabajo, tránsito, comunicaciones y transportes correspondan. (Art. 26 frac. V).

Por otro lado, existe una disposición dirigida al transportista que se distingue de las demás previstas en el Reglamento, en virtud de la distribución de competencias a nivel de dependencias de la Administración Pública Federal, en este sentido este sujeto, ya sea persona física o moral, debe registrar los vehículos que destine a esta actividad ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y cumplir con los requisitos que la misma determine. (Ver Art. 27 del Reglamento).

No obstante lo anterior, y como se observa en el artículo 26 del Reglamento, quien se dedique al transporte de residuos peligrosos está obligado a contar para tal efecto con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social; así como a requisitar, firmar y turnar el manifiesto para el transporte; verificar que los residuos se le entreguen

correctamente envasados e identificados; y presentar a la citada Secretaría informe semestral de los residuos recibidos para transporte durante este período. Además, el artículo 29 de la normatividad que se analiza establece que el transportista debe dar mantenimiento al equipo que utilice y contar con el equipo de protección personal específico para cada tipo de residuos que transporte.

En materia de residuos peligrosos es necesario referirnos a las disposiciones que sobre transporte establece el Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1993.

Este Reglamento se ocupa, como su nombre lo indica del transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, y atribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su aplicación en vías generales de comunicación terrestres y sus servicios auxiliares y conexos.

Es interesante observar, que a diferencia de los otros ordenamientos vigentes en materia de residuos peligrosos, el Reglamento para el transporte incluye la definición de material peligrosos en la cual se establece que son:

“todas aquellas sustancias peligrosas, sus remanentes, sus envases, embalajes y demás componentes que conforman la carga que será transportada”.

Asimismo, en el Reglamento para el transporte se define lo que se debe considerar por sustancia peligrosa, destacando que esta definición no coincide con la ya vigente contenida en los listados de actividades altamente riesgosas.

En términos generales, señalaremos las materias consignadas en el Reglamento en cita, establece normas relativas a materiales y sustancias peligrosas; conteniendo apartados sobre clasificación de sustancias peligrosas; características, etiquetado y marcado de envases y embalajes; características, especificaciones y equipamiento de los vehículos motrices y de las unidades de arrastre; condiciones de seguridad; tránsito en vías de jurisdicción federal; de los residuos peligrosos; de las responsabilidades; obligaciones específicas y sanciones.

Por otra parte es necesario destacar que todas las reglas previstas en el Reglamento para el transporte deben aplicarse a los residuos peligrosos, en virtud de que en su artículo 102 se establece que éstos deberán clasificarse como sustancia peligrosa y darles el manejo respectivo, literalmente el numeral citado indica:

“El transporte de residuos peligrosos deberá efectuarse conforme a la clase de sustancia peligrosa de que se trate y que dió origen al residuo...”

Tales reglas, habrán de observarse sin perjuicio de las obligaciones previstas en otros cuerpos normativos que sean competencia de otras Dependencias.

Finalmente, el Programa Nacional de Normalización 1993, prevé la publicación de 7 normas oficiales mexicanas, relacionadas con la materia que nos ocupa y que se refieren a características de las etiquetas de envases y embalajes; a envases y embalajes; a sistemas de verificación de unidades destinadas al transporte; a compatibilidad para

almacenamiento y transporte de materiales de la clase uno explosivos; y a información de emergencia en la transportación.

1.7. De la disposición final

En cuanto al manejo de residuos peligrosos existen también diversas disposiciones acerca de la disposición final, incluso en este apartado, es en el que podemos encontrar la mayor regulación a través de normas oficiales mexicanas.

Las normas en materia de disposición final se dirigen fundamentalmente a la selección de sitios de confinamiento y al diseño y construcción de los mismos.

A este respecto, el artículo 31 del Reglamento establece que los sistemas para disposición final son tres:

- “I. Confinamiento controlado;
- II. Confinamiento en formaciones geológicas estables; y
- III. Receptores de agroquímicos”.

Los confinamientos controlados se componen de celdas de confinamiento, de celdas complementarias; obras complementarias; y celdas de tratamiento.

Las normas oficiales mexicanas en materia de confinamiento son cuatro, se denominan NOM-CRP-004 a 007-ECOL/93, y se refieren a sitios, diseño y construcción de obras complementarias; de celdas de confinamiento; y requisitos para la operación de un confinamiento controlado.

La primera, regula las características que deben cubrir los sitios en que se construirán las celdas de confinamiento, a este respecto especifican requisitos geohidrológicos; de hidrología superficial; ecológicos; climáticos; poblacionales; sísmicos; topográficos; y de acceso.

La NOM-CRP-005-ECOL/93, establece las condiciones que se deben cumplir en el diseño y la construcción de las obras complementarias del confinamiento controlado, mismas que deben cubrir requerimientos relativos a áreas de acceso y espera; cerca perimetral y de seguridad; casetas de vigilancia, de pesaje y báscula; laboratorio; caminos; área de almacenamiento temporal; área de limpieza; drenaje; instalaciones de energía eléctrica; señalamientos; pozos de monitoreo; área de amortiguamiento; taller de mantenimiento; área administrativa; servicios de primeros auxilios; servicios sanitarios; y colocación de accesos.

La norma oficial mexicana en la materia marcada con el número 006/93, se refiere a diseño, construcción y operación de celdas de confinamiento, incluyendo diseño y construcción de sistemas de captación de lixiviados; de sistemas de venteo; requisitos de operación de las celdas de confinamiento; y equipos de protección.

Las estipulaciones sobre requisitos para la operación de un confinamiento controlado se encuentran en la NOM-CRP-007-ECOL/93, en la cual se establece la forma en que se deben ejecutar las actividades relacionadas con el control y confinamiento

de los residuos peligrosos; en este sentido se indican normas sobre registros; recepción; pesaje; análisis; tratamiento; asignación; cierre de celdas; monitoreo de lixiviados; y operación de obras complementarias.

Además de las normas antes referidas, el generador y el prestador del servicio de disposición final deben presentar a la Secretaría de Desarrollo Social un reporte mensual mediante el cual informen la cantidad, volumen y naturaleza de los residuos peligrosos depositados; fecha de disposición final; ubicación del sitio; y sistemas utilizados para la disposición final de los residuos peligrosos. (Art. 34 del Reglamento).

1.8. De la importación y exportación

La importación y exportación de residuos peligrosos, se debe apegar en primera instancia a la regulación general que para este tipo de operaciones prevé la Ley de Comercio Exterior.

Dicha Ley determina los requisitos a que deben sujetarse las mercancías materia de la misma, los cuales se hacen consistir en medidas arancelarias, no arancelarias, de salvaguarda y cualquier otra medida administrativa establecida por las Dependencias de la Administración Pública Federal. (Art. 27 de la Ley de Comercio Exterior).

Las medidas arancelarias son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser determinadas ad-valorem, específicos o mixtos. Dichas cuotas se encuentran previstas y habrán de ser identificadas en las Leyes del Impuesto General de Importación y de Exportación.

Por otra parte, las medidas no arancelarias tienen por objeto regular o restringir la exportación o importación, así como la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al extranjero.

La imposición de medidas no arancelarias en materia ecológica está prevista en los artículos 15 y 16 de la Ley de Comercio Exterior, que señalan:

“Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4o. de esta Ley se podrán establecer en los siguientes casos:

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia”.

Las medidas no arancelarias para regular o restringir la exportación o importación de mercancías consisten en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados. (Art. 17 de la Ley de Comercio Exterior).

Las medidas de salvaguarda son aquéllas que en los términos de la fracción II del artículo 4o. de la Ley, regulan o restringen temporalmente la importación de mercan-

efas idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales. (Art. 45 de la Ley de Comercio Exterior).

Asimismo, la Ley que se analiza establece que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal podrán establecer otras medidas administrativas que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras.

Es importante destacar, que independientemente del cumplimiento de las medidas descritas, habrá de cumplirse con las disposiciones establecidas en las normas oficiales mexicanas que al efecto se encuentren vigentes o se expidan.

De manera específica, en materia ecológica y así como es necesario contar con autorización para la generación y el manejo de residuos peligrosos, también es necesario contar con autorización para la importación y exportación de los mismos, lo anterior sin evitar las autorizaciones que correspondieran a otras autoridades competentes, de conformidad a lo establecido por el artículo 43 del Reglamento.

En esta materia la normatividad, por razones obvias es muy estricta, en virtud de que la comunidad internacional ha estado muy pendiente de cualquier movimiento internacional de éste tipo de materiales.

La Secretaría de Desarrollo Social, determina incluso el puerto por donde se autoriza la importación o exportación, y el tipo de transporte a utilizar para tal efecto. (Art. 44 del Reglamento).

La autorización de importación o exportación se obtiene mediante solicitud, que para el caso de que sea la primera vez que se va a realizar la operación respectiva, se deberá presentar con cuarenta y cinco días de anticipación, y si se trata de operaciones subsecuentes de un mismo residuo, se podrá hacer la solicitud con cinco días de anticipación, según lo previsto por el artículo 45 del Reglamento de la Ley, en donde además se establece que en dicha solicitud se deben contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre, denominación o razón social y domicilio de quien pretende importar;
- II. Nombre, denominación o razón social y domicilio del exportador o propietarios de los residuos peligrosos;
- III. Nombre, denominación o razón social y domicilio del transportista y datos de identificación de los vehículos utilizados incluyendo el modo de transporte y el tipo de contenedor a utilizar;
- IV. Nombre, denominación o razón social del destinatario, lugar donde se les procesará, diagrama de flujo y descripción del proceso de reciclaje o reuso que se les dará;
- V. Lista, composición y cantidad detallada de los residuos peligrosos a exportar o importar;
- VI. Lugar de partida y destino de los transportes a utilizar y ruta que seguirá;

- VII. Puerto terrestre, marítimo o aéreo por donde se solicita el ingreso o salida de los residuos peligrosos;
- VIII. Certificación de las autoridades competentes del país de procedencia, que indique el grado de peligrosidad de los residuos y los requisitos a cuyo cumplimiento se sujetará la autorización de exportación otorgada por las autoridades de dicho país y las medidas de protección;
- IX. Copia de la documentación en trámite para obtener la autorización del país de destino, en caso de exportación de los residuos peligrosos o la de origen cuando se trate de importación, traducida al español, debidamente certificada y legalizada;
- X. Descripción del proceso de generación de los residuos peligrosos y características del residuo que queda después del reciclaje;
- XI. Relación detallada de otras autorizaciones, permisos o requisitos que se estén tramitando o hayan de ser satisfechos ante otras autoridades nacionales competentes, en cumplimiento de otras leyes, reglamentos o disposiciones aplicables a la importación o exportación de que se trate, y
- XII. Descripción de las medidas de emergencia que se tomarán en el caso de derrames en tránsito.”

Las personas que pretendan importar o exportar residuos peligrosos además deben de cumplir con otros requisitos mediante los cuales se garantice el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas por quienes realizan este tipo de operaciones, al respecto los artículos 46 y 47 del Reglamento establecen que deben estar domiciliadas en el país y otorgar las fianzas, depósitos o seguros nacionales o internacionales que les solicite la propia Secretaría de Desarrollo Social.

La autorización que concede la Secretaría de Desarrollo Social puede ser requerida por otras autoridades relacionadas con el otorgamiento de permisos o autorizaciones de importación y exportación; dicha autorización tiene una vigencia de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de su otorgamiento y puede ser prorrogada a juicio de la citada Secretaría; una vez que se efectuó la operación respectiva también se deberá dar el aviso relativo a dicha autoridad. (Arts. 48 y 49 del Reglamento).

En materia de importación de residuos peligrosos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expidió el 9 de noviembre de 1988, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación un Decreto que establece la codificación y clasificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulaciones sanitarias, fitozoosanitarias y ecológicas, en el cual se establece que correspondía a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora SEDESOL, la aplicación de las siguientes regulaciones en materia de protección ecológica y del ambiente:

“Autorización para la movilización de materiales o residuos peligrosos provenientes del extranjero con destino nacional, que expedirá la propia Dependencia a través de guías ecológicas...”

En este Decreto se encuentran cuarenta y cuatro mercancías, codificadas, siendo conveniente destacar que se encuentra en proceso de revisión un proyecto de acuerdo específico que identifica la clasificación arancelaria de materiales y residuos peligrosos cuya importación temporal o definitiva está sujeta a autorización de la Secretaría de Desarrollo Social y que incluiría en su caso, todos los residuos peligrosos, mismo que derogaría el de 1988.

En 2a. materia que nos ocupa, también existen prohibiciones, al respecto el reglamento establece en su artículo 50 que no está permitida la importación o exportación por vía postal, además de los señalados en el Decreto citado en párrafos anteriores.

Por otro lado, el artículo 51 señala que no se pueden transitar residuos peligrosos por el territorio nacional cuando provengan del extranjero con destino a un tercer Estado, si no se cuenta para ello con el consentimiento de este último. Asimismo, no se autorizará la exportación de residuos peligrosos cuando su único objeto sea su disposición final en el extranjero, si no se cuenta para ello con autorización del Estado receptor, norma prevista en el artículo 53 del Reglamento.

Por otra parte, se prohíbe la importación cuando el único objeto de los residuos sea su disposición final en el territorio nacional conforme a lo señalado por el artículo 53 del Reglamento.

Finalmente, es conveniente señalar que la Secretaría de Desarrollo Social, cuando considere que aun cumpliéndose los requisitos de la solicitud no se deben importar o exportar ciertos residuos, puede negar la autorización respectiva. (Art. 54 del Reglamento).

1.9. Otras disposiciones en la materia

Por otra parte, la normatividad aplicable a los residuos peligrosos, establece algunas prohibiciones que es importante tomar en cuenta; en primer término, el artículo 19 del Reglamento establece que no se deben almacenar residuos peligrosos incompatibles; o en condiciones que rebasen la capacidad instalada del almacén respectivo; o en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el propio Reglamento.

Asimismo, el artículo 28 del citado ordenamiento establece que no se pueden transportar residuos peligrosos por vía aérea; y el artículo 37 señala que una vez depositados los residuos en algún sitio de disposición final, no deben salir de éste.

Los residuos peligrosos que requieren mención especial son los bifenilos policlorados, los cuales en virtud de su alta peligrosidad, reconocida a nivel mundial por su toxicidad y comprobados efectos cancerígenos, no deben ser confinados, sino que deben destruirse a través de procedimientos químicos catalíticos, o bien mediante incineración; respecto de estos residuos, incluso el Reglamento prevé la emisión de normas oficiales mexicanas específicas, las cuales no han sido programadas para 1993, pero seguramente se hará en un corto plazo. (Art. 39 del Reglamento de la Ley en Materia de Residuos Peligrosos).

En materia de manejo de residuos peligrosos, resta señalar las disposiciones relativas a los productos de origen industrial y farmacéuticos que caduquen, mismos que por virtud del artículo 41 del Reglamento deben considerarse residuos peligrosos y manejarse conforme a las disposiciones aplicables a cualquier material caracterizado como residuo peligroso.

Finalmente es menester referirnos a las disposiciones penales relacionadas con los Residuos Peligrosos, las cuales han sido incorporadas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en virtud de la trascendencia que reporta el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de control y manejo de estos materiales.

Al respecto, también es importante señalar que en materia penal no se ha legislado exhaustivamente en el campo ecológico, habiéndose originado por este motivo algunas polémicas en torno a la necesidad de incluir en el Código Penal, un apartado exclusivo para la penalización de conductas que causaren daño al equilibrio ecológico o al ambiente, sin embargo los detractores de esta tendencia opinan que es más adecuado establecer penalidades en cada una de las codificaciones que en cada materia se legisle, ya sea en materia ecológica o respecto de recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece como conducta punible la fabricación, elaboración, transporte, distribución, comercialización, almacenamiento, posesión, uso, reuso, reciclamiento, recolección, tratamiento, desechamiento, descarga, disposición, o cualquier acto, sin la autorización respectiva o contraviniendo los términos de ésta, de o con materiales o residuos peligrosos.

El tipo contempla asimismo para la punibilidad de la conducta, que se ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o a sus elementos.

De igual manera, se establece como conducta punible en los mismos términos que la anterior, la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos contraviniendo los términos de la autorización para tal efecto otorgada.

La sanción establecida para estas conductas consiste en la imposición de tres a seis meses de prisión y multa por el equivalente de 1000 a 20000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

ANEXO UNO
DEL CAPITULO I

**RESIDUOS
PELIGROSOS**

I) **Autorización** de la SEDESOL para la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos. (art. 151 LGEEPA y art. 10 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

II) Presentar a la SEDESOL **Manifestación de Impacto Ambiental** cuando sean instalaciones específicamente para tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, de conformidad con lo previsto en el art. 28 de la LGEEPA y el Reglamento en materia de Impacto Ambiental, esta obligación se encuentra ampliamente detallada en el apartado relativo a impacto ambiental de este capítulo (art. 11 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

III) **Autorización** de la SEDESOL a las empresas de servicio de manejo. (art. 13 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

IV) **Autorización** de la SEDESOL para realizar obras o actividades públicas o privadas por las que puedan generarse o manejarse residuos peligrosos; es decir, presentar la respectiva **Manifestación de Impacto Ambiental**, en la que se señalen los residuos peligrosos que vayan a generarse o manejarse con motivo de la obra o actividad de que se trate, así como las cantidades de los mismos; a dicha manifestación habrá de emitirse la autorización antes señalada. (art. 7 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

V) La Secretaría **otorgará** previo pago de derechos que correspondan, los formatos de manifiesto para transporte de residuos peligrosos. (art. 23 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

VI) **Autorización** de la SEDESOL para el transportista y para las empresas de servicios de transporte de residuos. (art. 26 de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

VII) **Autorización** de la SEDESOL para importar o exportar residuos peligrosos. (art. 43 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos).

ANEXO DOS
DEL CAPITULO I

TRANSPORTE TERRESTRE DE MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS

Autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el transportista y el expedidor de la carga de materiales y residuos peligrosos. (Art. 50)

Autorización para la unidad de transporte que importe y exporte residuos peligrosos. (Art. 52)

Licencia federal para el transporte de materiales peligrosos (Art. 52)

Autorización de la Secretaría de Desarrollo Social para el sistema de transporte y las instalaciones del destinatario de la carga. (Art. 105)

Licencia federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el conductor que transporte de vehículos que transporten materiales y residuos peligrosos. (Art. 120)

Licencia federal vigente para las tripulaciones y oficiales de los ferrocarriles que transporten materiales y residuos peligrosos. (Arts. 121 y 122)

Autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para los programas de capacitación de conductores que intervengan en el transporte de materiales y residuos peligrosos. (Art. 131)

Autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la empresa ferroviaria para editar y actualizar publicaciones, guías y manuales con información concerniente al manejo de sustancias y residuos peligrosos. (Art. 133)

ANEXO TRES
DEL CAPITULO I

NORMAS OFICIALES MEXICANAS VIGENTES EN
MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS

CLAVE	NORMA	FECHA DE PUBLICACION
NOM-CRP-001-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-002-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-003-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece el procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos considerados como peligrosos por la norma oficial mexicana NOM-CRP-001-ECOL/93.	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-004-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radiactivos.	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-005-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-006-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado para residuos peligrosos.	22 de octubre de 1993.
NOM-CRP-007-ECOL/93	NORMA Oficial Mexicana que establece los requisitos para la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.	22 de octubre de 1993.

**ANEXO CUATRO
DEL CAPITULO I**

NOM-CRP-001-ECOL/93

CLASIFICACION DE RESIDUOS PELIGROSOS:

- A.** Giros Industriales y Procesos

- B.** Fuentes no específicas

- C.** Residuos de Materias Primas que se consideran peligrosas en la producción de pinturas

- D.** Residuos y bolsas o envases de Materias Primas que se consideran peligrosas en la producción de pinturas

- E.** Corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables, biológico infecciosos

A. GIROS INDUSTRIALES Y PROCESOS

- 1. Acabado de Metales y Galvanoplastia**
- 2. Beneficio de Metales**
- 3. Componentes Electrónicos**
- 4. Curtiduría**
- 5. Explosivos**
- 6. Producción de Hule**
- 7. Materiales Plásticos y Resinas**
- 8. Metalmecánica**
- 9. Minería**
- 10. Petróleo y Petroquímica**
- 11. Pinturas y Productos relacionados**
- 12. Plaguicidas**
- 13. Preservación de la Madera**
- 14. Producción de Baterías**
- 15. Química Farmacéutica**
- 16. Química Inorgánica**
- 17. Química Orgánica**
- 18. Textiles**

B. FUENTES NO ESPECIFICAS

Destacan:

1. Envases y tambos vacíos usados en el manejo de Residuos Peligrosos
2. Residuos provenientes de hospitales, laboratorios y consultorios médicos

C. RESIDUOS DE MATERIAS PRIMAS QUE SE CONSIDERAN PELIGROSAS EN LA PRODUCCION DE PINTURAS

MATERIAS PRIMAS:

1. Aceites minerales, ácidos, monómeros y anhídridos
2. Peróxidos, plastificantes, polioles y varios
3. Pigmentos
4. Resinas
5. Solventes

D. RESIDUOS Y BOLSAS O ENVASES DE MATERIAS PRIMAS QUE SE CONSIDERAN PELIGROSAS EN LA PRODUCCION DE PINTURAS

1. Acidos anhídridos, monómeros y peróxidos
2. Secantes, pigmentos y varios
3. Resinas
4. Solventes
5. Residuos de materias primas en la producción
6. Residuos del lavado con solventes
7. Lodos de destilación de solventes
8. Residuos del equipo anticontaminante
9. Lodos del tratamiento de aguas residuales
10. Lodos de limpieza de gases en equipos de control

Características del lixiviado que hacen peligroso a un residuo por su toxicidad al ambiente.

1. Constituyentes inorgánicos: arsénico, cadmio, níquel, etc.
2. Constituyentes orgánicos: acrilonitrilo, toxofeno, nitrobenceno, etc.
3. Constituyentes orgánicos volátiles: éter bis, fenol, tolueno, etc.

**ANEXO CINCO
DEL CAPITULO I**

NOM-CRP-002-ECOL/93

Prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Residuo

Tóxico --> Prueba de Extracción (PECT)

Lixiviado Tóxico (Tablas No. 5, 6 y 7)

Prueba de

Extracción:--> Procedimiento para determinar constituyentes no volátiles

FILTRACION-----EXTRACCION-----RESULTADO

--> Procedimiento VMC (Volumen Muerto Cero), constituyentes volátiles

FILTRACION-----EXTRACCION-----RESULTADO

Si el resultado excede los niveles previstos por la Tabla No. 5 de la NOM-CRP-001-ECOL/93 se considera como un Residuo Peligroso.

ANEXO SEIS
DEL CAPITULO I

NOM-CRP-003-ECOL/93

Procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos peligrosos.

(Esta norma es para efectos de manejo).

Incompatibilidad: Reacción violenta y negativa para el equilibrio ecológico y el ambiente que se producen con motivo de la mezcla de dos o más residuos peligrosos.

Procedimiento General:

1. Se identifican los Residuos Peligrosos en el Anexo 1
2. Se intersectan grupos Tabla B Anexo 2
3. Se ve Código de Reactividad Anexo3

Procedimiento CRETIB:

1. Se identifican los Residuos Peligrosos en Anexo 4
2. Se intersectan grupos en Tabla A Anexo 5
3. Se ve Código de Reactividad Anexo B

ANEXO SIETE
DEL CAPITULO I

LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE RESIDUOS
SOLIDOS NO PELIGROSOS

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
1.- Aguascalientes	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo V Del manejo y disposición final de residuos sólidos no peligrosos; artículos 84 a 88.	Corresponde a los Municipios, la regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos conforme a la LGEEPA. Las autoridades estatales y municipales, promoverán la racionalización de la generación de residuos adoptarán las medidas conducentes para incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje, dentro del ámbito de su competencia.
2.- Baja California	Título V Protección al Ambiente; Capítulo IV Manejo, control y disposición final de los Residuos Sólidos no Peligrosos y los servicios municipales; Sección I Definiciones, Sección II Distribución de competencias, y Sección III Manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 183 a 197.	Corresponde al Ejecutivo estatal en el ámbito de sus competencias conocer de residuos sólidos no peligrosos en su Estado. El Estado está facultado para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, autorizar instalaciones y ejercer plenamente sus atribuciones. Es competencia de los Municipios el manejo y disposición final de residuos sólidos no peligrosos.
3.- Baja California Sur	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo VII Del manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 73 a 74.	El Estado está facultado para concertar acuerdos de coordinación con los Municipios para implementar y obtener financiamiento para la formulación, elaboración evaluación, y mejoramiento, así como la identificación de programas, inventarios, sistemas y alternativas para los residuos sólidos no peligrosos. El Estado y los Municipios promoverán la utilización de empaques y envases. Los Municipios autorizan las actividades, regularán y dispondrán de residuos sólidos no peligrosos.
4.- Campeche		No cuentan con ley ecológica.
5.- Colima	Título IV Normatividad de la Protección Ambiental; Capítulo V Manejo de los Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 86 a 91.	Corresponde al Estado y a los Municipios la regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos; regulando las actividades ejerciendo su control, y emitir las autorizaciones correspondientes al funcionamiento.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
6.- Coahuila	Título VI Protección al Ambiente; Capítulo V Prevención y Control de la Contaminación del Suelo y de la Deterioración Ecológica en áreas urbanas; artículos 129 a 135.	Corresponde al Estado y a la sociedad prevenir y controlar conjuntamente la contaminación del suelo. A los Municipios les compete la regulación del manejo y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, autorizando el establecimiento de los sitios destinados para ese fin. Los Municipios solicitarán a la Secretaría la asesoría técnica para optimizar sus atribuciones conferidas.
7.- Chiapas	Título V Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo IV Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 92 a 97.	El Estado autorizará la localización y funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, ya sea operados por estos mismos o concesionados a particulares.
8.- Chihuahua	Título VI Regulación de actividades que puedan generar efectos nocivos; Capítulo IV Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 102 a 107.	Queda sujeto a la autorización del Estado la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. El Estado propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal y deberá concertarlos con los gobiernos municipales para implantar e identificar los sistemas de recolección y alternativas de reutilización final de los residuos sólidos no peligrosos.
9.- Durango	Capítulo X De la Prevención y control de la contaminación por Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 52 a 57.	El Estado y los Municipios autorizarán las actividades por las que se generen, almacenen, transporten, recolecten, alojen, traten, use, reuse, recicle o disponga de residuos sólidos no peligrosos. El Estado se coordinará con los Municipios, para evaluar, identificar, formular y elaborar sistemas de recolección, alternativas y programas de reutilización e inventarios de residuos sólidos no peligrosos.
10.- Estado de México	Título V De la prevención y control de la contaminación ambiental; Sección IV Aguas provenientes de plantas o sistemas de tratamiento; Capítulo III Prevención y control de la contaminación del suelo; artículo 57.	El Estado asesorará a los Municipios para implantar o mejorar sistemas de manejo y disposición final de residuos sólidos municipales.
11.- Guanajuato	Título V De la protección del Ambiente; Capítulo V Del manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 84 a 88.	A los Municipios les corresponde la regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, así como otorgar permisos para el funcionamiento de sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los mismos.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
12.- Guerrero	Título V Protección y aprovechamiento racional del ambiente y de sus elementos naturales; Capítulo II Del Suelo; artículos 92 a 97.	El Estado formulará las disposiciones que regulen las actividades de recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. A los Municipios les corresponde controlar y emitir las autorizaciones respecto del funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, tratamiento y los sitios para la disposición final de los residuos sólidos no peligrosos.
13.- Hidalgo	Título III Protección al Ambiente; Capítulo V Manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 85 a 89.	Las autoridades estatales y municipales promoverán la racionalización de la generación de residuos y adoptarán las medidas conducentes para incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje. Los Municipios regularán el manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos.
14.- Jalisco	Título IV Protección del Ambiente; Capítulo V Del manejo y disposición final de los Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 74 a 78.	Al Estado y a los Municipios les compete la regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. Entre ambos promoverán la racionalización de la generación de residuos y adoptarán las medidas conducentes para incorporar técnicas y procedimientos para su uso y reciclaje.
15.- Michoacán	Título V Protección al Ambiente; Capítulo V Manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 34 a 38.	Corresponde al Estado y a los Municipios, con arreglo a las disposiciones que para tal efecto se expidan, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. El Estado propondrá acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal y con los Municipios para implantar y mejorar dichos sistemas, así como alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos, incluyendo respectivos inventarios.
16.- Morelos	Título V Protección del Ambiente; Capítulo VIII Manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 72 a 77.	Corresponde al Estado y a los Municipios, con arreglo a las disposiciones que para tal efecto se expidan, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos. El Estado propondrá acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal y con los Municipios para implantar y mejorar dichos sistemas, así como alternativas de reutilización y disposición final de residuos sólidos, incluyendo respectivos inventarios.
17.- Nayarit	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo V Del manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 73 a 77.	Corresponde al Estado y Municipios la regulación del manejo y disposición final de residuos sólidos que no sean peligrosos. El Estado y los Municipios promoverán la racionalización de la generación de residuos, adoptarán las medidas conducentes para incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
18.- Nuevo León	Título V Protección al Ambiente; Capítulo V Manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 73 a 80.	A los Municipios les corresponde la regulación del manejo y disposición final de los residuos sólidos que no sean peligrosos. Los Municipios entre sí, y entre éstos y el Gobierno del Estado, podrán elaborar convenios de coordinación para la recolección, almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos.
19.- Oaxaca	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación del suelo; artículo 99.	Los municipios autorizarán y vigilarán la adecuada operación de los sistemas de manejo y disposición final de residuos, con arreglo a las normas técnicas ecológicas que para tal efecto se expidan.
20.- Puebla	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y protección del suelo; artículo 112.	Los Municipios autorizarán, con arreglo a las normas técnicas ecológicas que para tal efecto se expida la Secretaría, al funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, y disposición final de los residuos.
21.- Querétaro	Título VI Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo II Residuos Sólidos no Peligrosos; artículo 99 a 104.	El Estado autorizará la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, ya sea operados por los propios Municipios o concesionados a particulares. El Estado podrá proponer la celebración de acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal y con los Municipios.
22.- Quintana Roo	Título VI Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo IV Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 99 a 104.	El Estado autorizará la localización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, ya sea operados por los propios Municipios o concesionados a particulares. El Estado podrá proponer la celebración de acuerdos de coordinación con el Ejecutivo Federal y con los Municipios.
23.- San Luis Potosí	Título VI De las actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo II De los Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 40 a 43.	Los Municipios en sus respectivas jurisdicciones podrán entre otras funciones: expedir las normas que regulen todas las actividades; determinar los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos; autorizar el financiamiento o dar en concesión los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos.
24.- Sinaloa	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación del suelo por residuos sólidos; artículos 109 a 115.	Corresponde al Estado y a sus habitantes prevenir la contaminación del suelo. Los Municipios autorizarán, con arreglo a las normas técnicas ecológicas que para tal efecto expida la SEDUE, el funcionamiento de los sistemas de manejo de los residuos sólidos no peligrosos.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
25.- Sonora	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación del suelo por Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 106 a 112.	Corresponde al Estado, Municipios y a la sociedad prevenir la contaminación del suelo. El Estado o en su caso los Municipios autorizarán, con arreglo a las normas técnicas ecológicas y conforme a lo que establezca el Reglamento respectivo, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos.
26.- Tabasco	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación del suelo por Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 92 a 98.	Los Municipios autorizarán con arreglo a las normas técnicas ecológicas el funcionamiento de los sistemas de manejo de los residuos sólidos no peligrosos. Para la localización, instalación y funcionamiento de sistemas de manejo de residuos sólidos no peligrosos, se tomará en cuenta el ordenamiento ecológico y los planes de desarrollo urbano estatal, municipales y de los centros de población.
27.- Tlaxcala		No cuenta con ley ecológica.
28.- Tamaulipas	Título V Protección del Ambiente; Capítulo V Del manejo y disposición final de Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 97 a 104.	El Estado y los Municipios promoverán la racionalización de la generación de residuos. Los Municipios deberán expedir autorización para el funcionamiento, de sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos no peligrosos.
29.- Veracruz	Título V Protección al Ambiente; Capítulo V Manejo y disposición final de los Residuos Sólidos no Peligrosos.	Compete al Estado la regulación del procedimiento aplicable al manejo de residuos sólidos no peligrosos y el otorgamiento de asesoría y apoyos que en la materia requieran los Municipios. Corresponde a los Municipios el manejo de residuos sólidos no peligrosos, el otorgamiento de autorización para el establecimiento de los sitios destinados a la disposición final de tales residuos, el control sobre las instalaciones y la operación sobre confinamientos o depósitos de dichos residuos entre otras funciones.
30.- Yucatán	Título III Protección al Ambiente; Capítulo III Prevención y control de la contaminación del suelo; artículo 71.	Queda sujeto a la autorización de los Municipios, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos en su circunscripción territorial.
31.- Zacatecas	Título V Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo IV Residuos Sólidos no Peligrosos; artículos 106 a 111.	El Estado autorizará la realización, instalación y funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, recuperación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos no peligrosos, ya sea concesionados u operados por los propios Municipios.

2. MARCO LEGAL DE LAS ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS

2.1. Antecedentes

Como hemos comentado con anterioridad, la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982, fue elaborada en términos genéricos e incluso imprecisos, situación que se acentuó en materia de actividades altamente riesgosas, ya que en la Ley citada no se hacía ni una referencia a este tipo de actividades.

Por otro lado, y a efecto de tener una idea clara del tema que nos ocupa, es necesario establecer la definición que sobre el particular establece la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a fin de ir delimitando el problema señalado en el párrafo que antecede.

Tal definición no se encuentra prevista en el apartado que sobre definiciones contiene el citado cuerpo normativo, sin embargo, el artículo 145 establece algunos elementos que podrían servir para ir apoyando el esbozo de un concepto adecuado para la materia, dicho numeral se refiere a:

“industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente”.

Como se observa, se puede considerar con carácter de elemento primario, que se considera como una actividad altamente riesgosa cuando produzca consecuencias en los ecosistemas o en el ambiente, agregando que dichas consecuencias deben ser considerables; sin embargo, una mayor precisión para la determinación de lo que se debe entender por actividades altamente riesgosas se puede obtener del análisis de los listados que para tal efecto se han publicado, mismos que detallaremos en párrafos subsecuentes.

2.2. Marco Jurídico aplicable a las actividades altamente riesgosas

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es muy concreta al establecer las disposiciones relacionadas con las actividades altamente riesgosas, lo anterior no es reflejo de una presunción de poca importancia de la materia, sino que el propio cuerpo normativo referido, establece la directriz para implementar un Reglamento en la materia; sin embargo, a la fecha el mismo no ha sido emitido, en virtud de la complejidad que significa el normativizar cualquier actividad que pudiese considerarse como riesgosa.

Actualmente, las actividades altamente riesgosas se encuentran controladas en forma indirecta, a través de otras disposiciones en materia ecológica o de protección al ambiente, tales como la regulación en materia de impacto ambiental, de residuos peligrosos, de contaminación del agua, etc.

Por otro lado, el Programa Nacional de Normalización 1993, prevé la emisión de Normas Oficiales Mexicanas en materia de selección de sitios destinados al almacenamiento de un total de 34 sustancias inflamables y explosivas o para la localización de proyectos de desarrollo urbano en función de la distancia mínima necesaria que deben guardar entre si, dichos proyectos.

2.3. Sujetos obligados

Se consideran sujetos obligados en materia de actividades altamente riesgosas a quienes manejen sustancias peligrosas en volúmenes iguales o superiores a las cantidades de reporte preestablecidas por las autoridades competentes, luego entonces, toda aquella persona que use, almacene, recolecte, incinere o disponga de alguna de las sustancias consignadas en alguno de los listados que identifican a las sustancias peligrosas, y respecto de los cuales haremos referencia más adelante, están sujetos a la normatividad vigente en la materia.

2.4. Actividades altamente riesgosas y usos del suelo

La regulación en materia de actividades altamente riesgosas, versa en primer término, sobre cuestiones relacionadas con usos del suelo, al respecto, y a fin de analizar en un contexto general los preceptos que en la materia establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se considera conveniente, detallar algunas cuestiones en dicha materia.

Conforme a los preceptos constitucionales, compete a los municipios en términos de las leyes federales y estatales formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; de igual manera corresponde al municipio otorgar licencias y permisos para construcciones. (Art. 115 Constitucional frac. V).

De igual manera, el municipio expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de ordenamiento de los asentamientos humanos, estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con el objeto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; *preservar el equilibrio ecológico* y para evitar la destrucción de los elementos naturales. (Arts. 115 y 27 Constitucionales).

Por otro lado la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, establece en su artículo 3o. la siguiente disposición:

“El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante:

XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos”.

Por otra parte el artículo 5o. de la Ley en cita establece en su fracción VIII:

“Se consideran de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.”

Es conveniente señalar que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, es ejercido en forma concurrente por los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este sentido, corresponde a la federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social: formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento y asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal. A través de estos instrumentos, tanto la Secretaría de Desarrollo Social como los gobiernos locales, habrán de determinar las provisiones, reservas, usos o destinos de áreas y predios de los centros de población. (Arts. 7o. y 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos).

En materia de asentamientos humanos, corresponde a los gobiernos estatales entre otras atribuciones: legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población y participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales atendiendo el equilibrio ecológico de los centros de población. (Art. 8o. de la Ley en cita).

Por su parte, a los municipios corresponde, conforme al artículo 9o. de la Ley que se analiza:

“I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local;

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes y programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos se deriven;

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de usos de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana en los

términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda, y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables”.

Es conveniente señalar que en el mismo numeral arriba transcrito, se establece que los municipios ejercerán las anteriores atribuciones a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

De igual manera, es importante destacar que conforme al artículo 35 de la Ley de Asentamientos Humanos, la zonificación establecida por los municipios en los planes o programas de desarrollo urbano, se determinarán, entre otras áreas:

“VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos”.

Como hemos podido observar, la Secretaría de Desarrollo Social no tiene competencia directa en materia de usos del suelo, sin embargo el artículo 145 de la Ley General del Equilibrio Ecológico, y la Protección al Ambiente, establece que “promoverá que en la determinación de usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados como riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

I. Las condiciones topográficas, meteorológicas y climatológicas de las zonas;

II. Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

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

IV. La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

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

VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.”

Conforme a las disposiciones descritas en los párrafos antecedentes, la Secretaría de Desarrollo Social habrá de incidir en las disposiciones en materia de uso del suelo, a fin de que se establezcan las providencias necesarias para preservar el equilibrio

ecológico y lograr la protección al ambiente, que pueden ser violentados por las actividades altamente riesgosas.

2.5. Listados de actividades altamente riesgosas

Otro de los elementos regulatorios de las actividades altamente riesgosas y que constituyen el eje en torno al cual gira la determinación de dichas actividades, son los listados de las actividades que se consideran altamente riesgosas, estos listados deben ser emitidos por la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Social previa opinión de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y del Trabajo y Previsión Social, como se observa estas actividades requieren de una atención multisectorial, y nos han mostrado la trascendencia de su atención. (Art. 146 de la Ley)

Actualmente, se han publicado en el Diario Oficial de la Federación dos Acuerdos en los que se expiden los listados sobre actividades altamente riesgosas, el primero, el 28 de marzo de 1990 y el segundo, el 4 de mayo de 1992.

El primer listado determina que se considerarán como actividades altamente riesgosas, el manejo de sustancias peligrosas en un volumen igual o superior a la cantidad de reporte.

Para el efecto de la determinación señalada en el párrafo que antecede, el artículo 2o. del Listado de referencia define:

“Cantidad de Reporte: Cantidad mínima de sustancias peligrosas en producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final, o la suma de éstas, existentes en una instalación o medio de transporte dados, que al ser liberada, por causas naturales o derivadas de la actividad humana, ocasionaría una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes.”

Asimismo, el listado de referencia establece que son sustancias peligrosas aquellas que por sus altos índices de inflamabilidad, explosividad, toxicidad, reactividad, corrosividad o acción biológica pueda ocasionar una afectación significativa al ambiente, a la población o a sus bienes. Y se consideran sustancias tóxicas aquellas que pueden producir en organismos vivos, lesiones, enfermedades, implicaciones genéticas o muerte.

El primer listado se refiere a actividades altamente riesgosas por producción, procesamiento, transporte, almacenamiento uso o disposición final de sustancias tóxicas. Para tal efecto, en el acuerdo referido se establece un listado de sustancias que dependiendo de la cantidad de reporte, que puede ir desde uno hasta un millón de kilogramos, y de su estado, ya sea gaseoso, líquido o sólido se constituyen como tóxicas.

Por otra parte, el segundo acuerdo clasifica actividades altamente riesgosas en función del manejo de sustancias inflamables y explosivas.

Considera como sustancia inflamable a aquélla que es capaz de formar una mezcla con el aire en concentraciones tales para prenderse espontáneamente o por la acción de una chispa.

De igual manera, determina que son sustancias explosivas aquellas que en forma espontánea o por acción de alguna forma de energía, genera una gran cantidad de calor y energía de presión en forma casi instantánea.

Al igual que en el primer listado, en la determinación de actividades altamente riesgosas incide la cantidad de reporte y el estado en que se encuentre la sustancia, en este caso la cantidad de reporte va desde quinientos hasta doscientos mil kilogramos y los estados previstos son el gaseoso, líquido y sólido, incluyendo factores de temperatura en algunos casos.

2.6. El estudio de riesgo

¿Qué es un estudio de riesgo?, éste es un cuestionamiento que se origina constantemente en virtud de la inexistencia de una definición jurídica que disperse las dudas en la materia.

Al respecto, podemos señalar algunos elementos que se infieren de las disposiciones que regulan las actividades altamente riesgosas, en este sentido entenderemos que se trata de un escrito mediante el que se presenta un análisis detallado de las actividades y los recursos materiales y operativos que se utilizan en el desarrollo de la misma, en el cual se establezcan las repercusiones que dicha actividad implicará para el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, tomando en cuenta el entorno en el que se realizan. Conforme al artículo 32 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el estudio de riesgo, deberá contener las medidas técnicas preventivas y correctivas para mitigar los efectos adversos al equilibrio ecológico durante su ejecución, operación normal y en caso de accidente.

Como se puede observar las actividades altamente riesgosas tienen vinculación directa con las disposiciones relativas al impacto ambiental, en virtud del dispositivo antes citado y del reglamento en esta última materia, en el cual, se establece que en caso de obras o actividades consideradas como altamente riesgosas, además de presentar ante la Secretaría de Desarrollo Social un manifiesto de impacto ambiental deben presentar un estudio de riesgo, en los términos de los ordenamientos que rigen dichas materias. (Art. 60. del Reglamento de la Ley en materia de Impacto Ambiental).

En virtud de la falta de reglamentación en materia de estudios de riesgo ambiental, es decir de actividades altamente riesgosas, los lineamientos para su presentación se han establecido mediante prácticas administrativas, incluso para el periodo comprendido entre 1989 y 1990, la Comisión Nacional de Ecología reportó "la realización del análisis de 206 obras y actividades en proyecto o en operación, que pudieran afectar a la población, a sus bienes o a los ecosistemas" (Informe de la Situación General en materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, p. 110). Como se puede observar el número reportado es reducido en comparación al total de industrias que

podrían considerarse como altamente riesgosas, teniendo en consideración el creciente número de industrias constituidas en el territorio nacional.

Conforme a las prácticas administrativas antes mencionadas, se puede establecer que se toman en consideración para el análisis de los estudios de riesgo:

- Concordancia con el ordenamiento ecológico; las declaratorias de áreas naturales protegidas; criterios ecológicos para la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento racional de los elementos naturales, y para la protección al ambiente; la regulación ecológica de los asentamientos humanos; y los reglamentos y las normas técnicas vigentes.
- Concordancia con disposiciones en materia de áreas naturales protegidas, en su caso.
- Tipo de tecnologías utilizadas en las actividades altamente riesgosas.
- Riesgos potenciales que represente la actividad respecto de su entorno ecológico y urbano.
- Clase de sustancias peligrosas que se generen y/o manejen.
- Características, usos y restricciones de la zona de salvaguardia.
- Actividades colindantes a las actividades altamente riesgosas.
- Generación de residuos peligrosos en los términos del Reglamento en la materia.
- Precauciones que se propongan respecto de la actividad desempeñada.
- Infraestructura disponible de carácter público y privado existente en la zona para la atención de un accidente mayor.
- Elementos de diseño de las instalaciones y equipos.
- Información sobre centros de población y sus proyecciones.
- Medidas técnicas de seguridad preventivas y correctivas.

Como ya lo hemos hecho notar anteriormente, los requisitos o términos del Estudio de Riesgo deben establecerse en la reglamentación correspondiente, lo cual hasta enero de 1994 no se ha publicado, asimismo es interesante analizar, porque el Reglamento de la Ley en materia de Impacto Ambiental establece que únicamente las obras y actividades altamente riesgosas deben realizar el estudio de riesgo, siendo que la Ley no hace un señalamiento expreso al respecto.

2.7. El programa para la prevención de accidentes

De igual manera, el artículo 147 introduce la figura de los programas para la prevención de accidentes, como obligación de las personas físicas o morales que realicen actividades altamente riesgosas, figura que también es central en la regulación jurídica de las actividades altamente riesgosas, en virtud de que a la fecha es uno de los instrumentos mediante los que se mantiene un control sobre dichas actividades.

El programa para la prevención de accidentes lo deben realizar quienes conforme a los listados, referidos en apartados anteriores, produzca o maneje sustancias tóxicas, explosivas o inflamables. Este programa se debe someter a la aprobación de las dependencias encargadas de expedir la aprobación respectiva, misma que debe ser precedida por una evaluación apegada a los términos previstos en el Reglamento que al efecto se expida, al que nos hemos referido en párrafos antecedentes.

El Programa para la Prevención de Accidentes es un documento que debe ser analizado por una serie de Dependencias de la Administración Pública Federal que en virtud de la distribución de competencias prevista en su Ley Orgánica tienen incidencia en materias que se relacionan con actividades industriales, y por ende con cuestiones relacionadas con la salud humana y con el trabajo. En este sentido el artículo 147 ya citado, establece:

“Quienes realicen actividades altamente riesgosas, elaborarán, actualizarán y, en términos del reglamento correspondiente, someterán a la aprobación de las Secretarías (de Desarrollo Social), de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidente en la realización de actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos”.

Actualmente, el Programa para la Prevención de Accidentes es evaluado a través de un órgano intersecretarial que se ha constituido a efecto de resolver en forma coordinada y coherente, los documentos presentados por los particulares, dicho órgano se denomina Comité para el análisis y aprobación de los Programas para la Prevención de Accidentes (Coaappa), y recibe el citado documento por medio de una ventanilla única, a través de la cual el interesado realiza todos los trámites relativos al programa de referencia.

Si se analiza el Estudio de Riesgo y el Programa para la Prevención de Accidentes de una manera global, se puede observar claramente que ambos tienden hacia el cumplimiento del mismo fin, y que obviamente se trata de documentos complementarios; por lo tanto las regulaciones que en la materia pudieran expedirse habrán de tomar en cuenta este criterio.

El Programa para la Prevención de Accidentes deberá atender los análisis y evaluaciones resultado del Estudio de Riesgo y con base en éstos, habrá de establecer y contemplar las medidas necesarias para evitar accidentes o bien para tener respuestas

inmediatas en caso que éstos surgieran, tanto al interior como al exterior y alrededores del establecimiento.

Luego entonces, un Programa para la Prevención de Accidentes, deberá de contener por lo menos, dos aspectos fundamentales: por una parte prever los elementos relacionados con aspectos de seguridad, y por la otra, lo relacionado con la atención de posibles accidentes, las medidas de seguridad deberán comprender tanto instalaciones en general, como equipos y personal, además de los subprogramas necesarios, relacionados con información, capacitación y operación; por su parte, los planes de emergencia deberán responder de manera eficaz y efectiva a cualquier accidente que llegara a suceder, buscando evitar, mitigar, minimizar y controlar sus posibles efectos en el equilibrio ecológico y el ambiente a corto, mediano y largo plazo.

2.8. Algunas consideraciones sobre la reglamentación de actividades altamente riesgosas

Como hemos comentado anteriormente el artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece la obligación de expedir, por parte de las autoridades competentes, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen; y las normas oficiales mexicanas, relacionadas con las actividades altamente riesgosas, dicha regulación habrá de referirse a la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, las autoridades competentes a que nos hemos referido y que deberán expedir el Reglamento, en forma coordinada son: las Secretarías de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud y del Trabajo y Previsión Social.

De igual manera, en párrafos subsecuentes se hace referencia a los términos a los que se sujetará el programa de prevención de accidentes, mismos que deberán contemplarse en el reglamento correspondiente referido.

En este apartado, es necesario hacer hincapié en la urgente necesidad de reglamentar las actividades altamente riesgosas, en virtud de la ya comentada trascendencia que tienen para la protección de la ecología y el ambiente, ya que las disposiciones existentes en la materia no son suficientes para controlarlas; asimismo es necesario, eficientar el aparato administrativo que se encarga de dicho control a efecto de que éste, sea real y efectivo.

Asimismo, es importante considerar que hasta que no se expide el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Actividades Altamente Riesgosas, ni el Estudio de Riesgo ni el Programa para la Prevención de Accidentes tienen el debido sustento jurídico, ya que los términos de ambos documentos están sujetos a la emisión de un reglamento específico.

**ANEXO UNO
DEL CAPITULO II**

**ACTIVIDADES
ALTAMENTE
RIESGOSAS**

I) **Aprobación** de la SEDESOL, SEMIP, SECOFI, SS y STPS, respecto de los programas para la prevención de accidentes en la realización de actividades altamente riesgosas. (art. 147, 2o. párr. de la LGEEPA).

II) **Aprobación** de la SEDESOL, SEMIP, SECOFI, SS, STPS y el DDF, con respecto a los programas de prevención correspondientes de los que realicen o vayan a realizar actividades altamente riesgosas en el Distrito Federal. (art. 147, 3er. párr. de la LGEEPA).

III) **Autorización** de la SEDESOL para la realización de obras o actividades públicas o privadas altamente riesgosas, previa presentación de una manifestación de impacto ambiental que vaya acompañada de un estudio de riesgo de la obra. (art. 32, 1er. párr. de la LGEEPA y art. 6 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental).

ANEXO DOS
DEL CAPITULO II

ACTIVIDADES
ALTAMENTE
RIESGOSAS

-> Producción, procesamiento, transporte, almacenamiento uso o disposición final de **sustancias tóxicas**.

Sustancias Tóxicas: Aquélla que puede producir en organismos vivos, lesiones, enfermedades, implicaciones genéticas o muerte.

-> Producción, procesamiento, transporte, almacenamiento, uso o disposición final de **sustancias inflamables y explosivas**.

Sustancia inflamable: Aquélla que es capaz de formar una mezcla con el aire en concentraciones tales para prenderse espontáneamente por la acción de una chispa.

Sustancia Explosiva: Aquélla que en forma espontánea o por acción de una forma de energía, genera una gran cantidad de calor y energía de presión en forma casi instantánea.

ANEXO TRES
DEL CAPITULO II

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS
PROGRAMADAS Y PUBLICADAS EN 17993.
RIESGO AMBIENTAL

PROGRAMA NACIONAL DE NORMALIZACION Selección del sitio destinado al almacenamiento de las siguientes sustancias inflamables y explosivas o para la localización de proyectos de desarrollo urbano en función de la distancia mínima necesaria que deben guardar entre sí.	PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION COMO PROYECTOS DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS
1.- Petróleo crudo.	
2.- Gasolina.	
3.- Kerosenos.	
4.- Heptano.	
5.- Hexano.	
6.- Isopropanol.	
7.- Metanol.	
8.- Metaxileno.	
9.- Paraxileno.	
10.- Ortóxileno.	
11.- Tolueno.	
12.- Butano.	
13.- Etano.	
14.- Benceno.	

(Nota: Estas normas no fueron publicadas en 1993, y el programa de 1994 cambió sustancialmente)

PROGRAMA NACIONAL DE NORMALIZACION
31.- Requisitos que deberán cubrir los marbetes, letreros y advertencias para el amoniaco.
32.- Requisitos que deberán cubrir los marbetes, letreros y advertencias para el cloro.
33.- Requisitos para el manejo de cloro.
34.- Requisitos para el manejo de amoniaco.

PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION COMO PROYECTOS DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS

**ANEXO CUATRO
DEL CAPITULO II**

**LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE ACTIVIDADES
NO CONSIDERADAS ALTAMENTE RIESGOSAS**

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
1.- Aguascalientes	Título III Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades consideradas como riesgosas; artículo 51 a 53.	El estado en el ámbito de su competencia podrá reglamentar la realización de actividades que consideren riesgosas. El Municipio podrá reglamentar cuando en las actividades que consideradas riesgosas, se generen residuos que sean vertidos a los sistemas de alcantarillado de los centros de población o integración a la basura.
2.- Baja California	Título V Protección al Ambiente; Capítulo VI Actividades consideradas como riesgosas; artículo 202 a 207.	El Estado aplicará las medidas de seguridad que sean necesarias para proteger el equilibrio ecológico y el ambiente, sin perjuicio de las facultades que a la Federación competen en la materia, cuando existan actividades consideradas como riesgosas o que generen residuos peligrosos que provoquen o puedan provocar contingencias ambientales o emergencias ecológicas que por sus efectos no rebasen el territorio del propio Estado o del Municipio correspondiente.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
3.- Baja California Sur	Título V de la Protección al Ambiente; Capítulo VI De las actividades riesgosas; artículo 70 a 72.	El Estado y los Municipios reglamentarán la realización de las actividades que se consideren riesgosas, cuando afecten el equilibrio de los ecosistemas o el ambiente del Estado o del Municipio correspondiente. Es facultad de los Municipios cuando en las actividades consideradas como riesgosas, se generen residuos sólidos, líquidos o gaseosos que sean vertidos a los sistemas de agua potable y alcantarillado de los centros de población o integración a la basura.
4.- Campeche		No cuenta con ley ecológica.
5.- Colima	Título IV Normatividad de la Protección Ambiental; Capítulo IV Actividades no consideradas altamente riesgosas; artículos 83 a 85.	El Estado y los Municipios regularán la realización de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, cuando éstas afecten el equilibrio de los ecosistemas del ambiente de la entidad en general, o del municipio correspondiente. Los Municipios están facultados cuando en la realización de actividades no consideradas altamente riesgosas, se generen residuos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población o integrados a la basura.
6.- Coahuila	Título VI Protección al Ambiente; Capítulo VI Actividades consideradas como riesgosas; artículos 137 a 143.	El Estado regulará la realización de las actividades consideradas como riesgosas cuando éstas afecten o puedan llegar a afectar los ecosistemas o el ambiente de la entidad en general o tratándose de dos o más Municipios. Corresponde a los Municipios cuando las actividades consideradas como riesgosas pudieren afectar los ecosistemas o el ambiente de la municipalidad.
7.- Chiapas	Título V Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo I Actividades que no sean consideradas altamente riesgosas; artículo 88 a 89.	El Estado determinará y publicará en el Periódico Oficial los listados de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas a que se refiere esta Ley, en congruencia con los listados que publique la Federación de actividades consideradas altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en este ordenamiento.
8.- Chihuahua	Título VI Regulación de actividades que puedan generar efectos nocivos; Capítulo I Actividades riesgosas; artículos 96 a 99.	El Estado regulará la realización de las actividades consideradas como riesgosas cuando éstas afecten o puedan llegar a afectar los ecosistemas o el ambiente. Corresponde a los Municipios la regulación en la realización de actividades riesgosas que generen residuos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población o integrados a la basura; así como cuando se trate de actividades relacionadas con residuos no peligrosos generados en servicios públicos cuya regulación o manejo correspondan a los propios Municipios o se relacionen con dichos servicios.
9.- Durango		No cuentan con apartado de actividades no consideradas riesgosas.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
10.- Estado de México		No cuentan con apartado de actividades no consideradas riesgosas.
11. Guanajuato	Título V de la Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades consideradas como riesgosas; artículo 76 a 83.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente. Corresponde a los Municipios el control de dichas actividades cuando en el desarrollo de las actividades riesgosas se generen residuos no peligrosos, que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, o sean integrados a la basura.
12.- Guerrero	Título V Protección y aprovechamiento racional del ambiente y de sus elementos naturales; Capítulo VIII Actividades riesgosas; artículo 119 a 125.	Al Estado le corresponde entre otras funciones controlar las actividades riesgosas cuando estas afecten al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de más de un Municipio o que el desarrollo de éstas se generen residuos que sean vertidos a las aguas de jurisdicción estatal. Los Municipios tendrán competencia en la materia en el desarrollo de las actividades riesgosas se generen residuos no peligrosos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de sus centros de población o sean integrados a la basura.
13.- Hidalgo	Título III Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades consideradas como riesgosas; artículos 77 a 84.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente. Los Municipios tendrán competencia en la materia cuando en el desarrollo de las actividades riesgosas se generen residuos no peligrosos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de sus centros de población o sean integrados a la basura.
14.- Jalisco	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades que no son consideradas riesgosas; artículo 72 a 73.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente.
15.- Michoacán	Título V De la Protección al Ambiente, Capítulo IV De las actividades consideradas como riesgosas; artículos 76 a 83.	El Ejecutivo del Estado y los Municipios regularán las actividades que consideren riesgosas, cuando éstas afecten y puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
16.- Morelos	Título V Protección al Ambiente; Capítulo V Actividades que no sean consideradas altamente riesgosas; artículos 68 a 69.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente.
17.- Nayarit	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades que no son consideradas altamente riesgosas; artículos 71 a 72.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente.
18.- Nuevo León	Título V Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades consideradas como riesgosas; artículos 66 a 72.	El Estado y los Municipios regularán la actividad que la Federación no considere altamente riesgosas cuando éstas afecten o puedan afectar al equilibrio de los ecosistemas o al ambiente de la entidad federativa en general, o del Municipio correspondiente.
19.- Oaxaca	Título V Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades riesgosas; artículos 106 a 110.	El Estado y los Municipios aplicarán las medidas de seguridad necesarias en el ámbito de su competencia para proteger el equilibrio ecológico y el ambiente, sin perjuicio de las facultades que a la Federación le corresponden, cuando existan instalaciones riesgosas que provoquen o puedan provocar contingencias ambientales o emergencias ecológicas que por sus efectos no rebasen el territorio del Estado o Municipios.
20.- Puebla	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades riesgosas; artículos 116 a 121.	Corresponde a los Municipios el desarrollo de las actividades riesgosas cuando se generen residuos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población o sean integrados a la basura.
21.- Querétaro	Título VI Regulación de actividades que puedan generar efectos nocivos; Capítulo I Actividades que no sean consideradas altamente riesgosas; artículos 95 a 96.	El Estado determinará y publicará en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" los listados de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas a que se refiere esta Ley, en congruencia con los listados que publique la Federación de actividades consideradas altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en este ordenamiento.
22.- Quintana Roo	Título VI Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo I Actividades que no sean consideradas altamente riesgosas; artículos 95 a 96.	El estado determinará y publicará en el Periódico Oficial los listados de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas a que se refiere esta Ley, en congruencia con los listados que publique la Federación de actividades consideradas altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en este ordenamiento.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
23.- San Luis Potosí	Título VI De las actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo I De las actividades riesgosas; artículos 36 a 39.	Corresponde al Estado y a los Municipios vigilar y controlar el cumplimiento de las exigencias que se contemplen en la autorización del impacto ambiental correspondiente o, en su caso de licencia estatal de uso del suelo, para la construcción, instalación, operación y mantenimiento de establecimientos dedicados a actividades riesgosas, así como la observancia de las medidas que en las mismas se fijen para la seguridad y el correcto funcionamiento de sus equipos.
24.- Sinaloa	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades consideradas riesgosas; artículos 116 a 121.	El Estado promoverá que en la determinación de los usos del suelo que lleven a cabo los Municipios, se especifiquen las áreas en los que será permitido el establecimiento de industrias, comercios y los servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente.
25.- Sonora	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades no consideradas riesgosas; artículos 113 a 118.	Corresponde a los Municipios el desarrollo de las actividades riesgosas cuando se generen residuos que sean vertidos a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población o sean integrados a la basura.
26.- Tabasco	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades consideradas riesgosas; artículos 99 a 104.	El Estado promoverá que en la determinación de los usos del suelo que lleven a cabo los Municipios, se especifiquen las áreas en los que será permitido el establecimiento de industrias, comercios y los servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente.
27.- Tlaxcala		No cuenta con ley ecológica.
28.- Tamaulipas	Título V Protección al Ambiente; Capítulo IV De las actividades riesgosas; artículos 91 a 96.	El Estado promoverá que en la determinación de los usos del suelo que lleven a cabo los Municipios, se especifiquen las áreas en los que será permitido el establecimiento de industrias, comercios y los servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente.
29.- Veracruz	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo IV Actividades riesgosas; artículos 106 a 110.	El Estado promoverá que en la determinación de los usos del suelo que lleven a cabo los Municipios, se especifiquen las áreas en los que será permitido el establecimiento de industrias, comercios y los servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
30.- Yucatán	Título III Protección al Ambiente; Capítulo V Actividades riesgosas; artículos 74 a 79.	El Estado promoverá que en la determinación de los usos del suelo que lleven a cabo los Municipios, se especifiquen las áreas en los que será permitido el establecimiento de industrias, comercios y los servicios considerados riesgosos por los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente.
31.- Zacatecas	Título V Regulación de actividades que pueden generar efectos nocivos; Capítulo I Actividades riesgosas; artículos 102 a 103.	El Estado determinará y publicará en el Periódico Oficial los listados de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas a que se refiere esta Ley, en congruencia con los listados que publique la Federación de actividades consideradas altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en este ordenamiento.

3. MARCO LEGAL DE LA CONTAMINACIÓN ORIGINADA POR LA EMISIÓN DE RUIDO

3.1. Antecedentes

La contaminación generada por ruido tiene antecedentes, que datan incluso de tiempo anterior a otras disposiciones en materia de protección ambiental, ya que desde el Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales Molestos, Insalubres o Peligrosos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 1940, se regulaban cuestiones relacionadas con sonidos, trepidaciones, cambios sensibles de temperatura, luces, polvos, chispas, humos, vapores de agua o malos olores, relativas a establecimientos industriales o comerciales y sus dependencias; tal cuerpo normativo señalaba que:

“son molestos por ruido los establecimientos cuando se perciben éstos en las habitaciones vecinas con una intensidad mayor de sesenta y cinco decibeles de las ocho a las veintidós horas o mayor de treinta decibeles en el resto del día.”

Por su parte la Ley Federal de Protección al Ambiente, contenía disposiciones que prohibían la producción de emisiones contaminantes de energía térmica, ruido y vibraciones perjudiciales al ambiente o salud pública, en contravención a las disposiciones legales relativas; estableciendo una disposición específica para la construcción de obras o instalaciones; así como previsiones en materia de procedimientos, vigilancia, estudios e investigaciones, tendientes a la prevención de la contaminación generada por los fenómenos físicos citados.

Las disposiciones que regulan la contaminación generada por ruido, fueron precisadas a través del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido, con lo que las disposiciones previstas en el Reglamento para los Establecimientos Industriales o Comerciales en materia de ruido quedaron derogadas.

Por otra parte, el Reglamento vigente, define al ruido como:

Todo sonido indeseable que moleste o perjudique a las personas. (Art. 5o. Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido).

Asimismo, el Reglamento en cita, define las unidades de medida, mediante la cual se establecen los niveles permisibles de emisión de ruido, al respecto, el propio artículo 5o., señala:

“Bel: índice empleado en la cuantificación de la diferencia de los logaritmos decimales de dos cantidades cualesquiera.”

“Decibel: décima parte de un bel; cuyo símbolo es dB; mientras que decibel “A” es el decibel sopesado con la malla de ponderación “A”, y su símbolo es dB (A).”

Es conveniente señalar que el Reglamento, establece otras definiciones técnicas complementarias en materia de contaminación generada por ruido.

3.2. Marco Jurídico aplicable a la contaminación generada por ruido

Las emisiones de ruido se encuentran reguladas en relación con sus efectos al ambiente, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el ya citado Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido.

Asimismo, y aunque actualmente no existen normas técnicas ecológicas vigentes, se encontraban proyectadas para 1993 en el Programa Nacional de Normalización en el Subcomité de Energía Contaminante, cuatro normas que regularían niveles máximos permisibles de emisión de ruido originado por vehículos; actividades industriales, comerciales y de servicios; y fuentes fijas.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, norma esta materia en vinculación con otro tipo de emisiones, como son las vibraciones, la energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual.

El Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido, es anterior a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de hecho fue publicado el 6 de diciembre de 1982.

En cuanto a las emisiones de ruido, la Secretaría de Salud, es la dependencia competente para realizar los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

Por su parte, a la Secretaría de Desarrollo Social, compete expedir las Normas Oficiales Mexicanas que establezcan los límites máximos permisibles de emisiones de ruido, para cuya determinación habrá que tomar en cuenta los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminación en el ambiente que determine la Secretaría de Salud.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, es competente para integrar la información relacionada con la emisión de contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, y visual; así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de las mismas, en virtud de lo establecido por el artículo 156 de la Ley.

Respecto de la contaminación ambiental generada por la emisión de ruido, y en relación con transporte terrestre, el Reglamento establece como obligación de las autoridades competentes en materia de tránsito, el atender la opinión de la Secretaría de Salud, en cuanto a la fijación de rutas, horarios y límite de velocidad para los servicios de autotransporte. (Art. 28 del Reglamento).

3.3. Sujetos obligados

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, determina en su artículo 155 la prohibición de emitir ruido cuando se rebasen los límites máximos permisibles contenidos en las normas oficiales mexicanas. Mismas que deberán ser publicadas considerando los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente determinados por la Secretaría de Salud.

Por lo tanto, el Reglamento establece que quien sea responsable de fuentes emisoras de ruido deberá proporcionar a las autoridades competentes la información que se le requiera, respecto de sus emisiones de ruido. (Art. 80. del Reglamento).

3.4. Construcción de obras o instalaciones

Por otro lado, en la misma disposición se establece que en la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica, ruido o vibraciones, así como aquellas que se encuentren en operación o funcionamiento se deben contemplar acciones preventivas y correctivas para evitar efectos nocivos.

La edificación de construcciones para establecimientos industriales, comerciales, de servicio público y en general toda edificación, deberá considerarse previendo la forma que permita un aislamiento acústico suficiente para que el ruido generado en su interior, no rebase los niveles máximos permitidos por el Reglamento, al trascender a las construcciones adyacentes, a los predios colindantes o a la vía pública. Cuando esta

disposición prevista en el artículo 15 del Reglamento, no se pueda cumplir, por razones técnicas, la construcción deberá localizarse dentro del predio, de tal forma que la dispersión acústica se origine en un grado de molestia de 5 de una escala Likert modificada de 7 grados.

A fin de vigilar que en la construcción de obras públicas o privadas no se rebasen los niveles máximos permitidos de emisión de ruido, los responsables de las fuentes fijas deberán presentar a la Secretaría, los siguientes datos:

- I. Ubicación y tiempo de duración de la operación;
- II. Número y naturaleza de las posibles fuentes productoras de ruido;
- III. Localización de las mismas durante el lapso que dure la obra, y
- IV. Horario en que operarán dichas fuentes.”

3.5. Fuentes fijas

Respecto de fuentes fijas el Reglamento consigna que se considerará en esta clasificación a:

“todo tipo de industria, máquinas con motores de combustión, terminales y bases de autobuses y ferrocarriles, aeropuertos, clubs cinegéticos y polígonos de tiro, ferias, tianguis, circos y otras semejantes; en donde, el nivel de emisión de ruido máximo permisible conforme al propio Reglamento es de 68 dB (A) de las seis a las veintidós horas, y de 65 dB de las veintidós a las seis horas”. (Art. 11 del Reglamento).

En el mismo artículo se señala que el grado de molestia producido por la emisión de ruido máximo permisible será de 5 en una escala de Lykert modificada de 7 grados.

Por otro lado, el Reglamento establece en su artículo 12 un procedimiento a través del cual, quienes rebasen los niveles máximos permisibles por razones técnicas o socio-económicas deberán obtener autorización a fin de que se les fije un nivel permitido específico; para tal efecto habrá que solicitarlo dentro de los quince días hábiles siguientes al inicio de la operación de la fuente respectiva, en la solicitud se asentarán los siguientes datos:

- I. Ubicación;
- II. Giro y actividad que realiza;
- III. Origen y características del ruido que rebase los límites señalados en el Reglamento;
- IV. Razones por las que considere no poder reducir la emisión de ruido;
- V. Horario en el que operará dicha fuente; y
- VI. Proposición de un programa de reducción máxima de emisión de ruido incluyendo un nivel máximo alcanzable y un lapso de ejecución.”

Por su parte la Secretaría, fijará a la fuente solicitante un nivel máximo provisional, y una vez hechos los estudios correspondientes, dictará resolución debidamente fundada

en la que fije el nivel definitivo y las medidas que deberán adoptarse para reducir la emisión de ruido a ese nivel. (Art. 13 del Reglamento).

De igual manera y con fundamento en la misma norma jurídica, el responsable de la fuente emisora deberá acatar la resolución en el plazo que se le otorgue, que no podrá ser mayor de un año, a cuyo vencimiento se verificará su cumplimiento, sin perjuicio de las verificaciones tendientes a comprobar el desarrollo del programa respectivo.

Los criterios que deberán tomar las autoridades competentes para fijar los niveles máximos permisibles específicos, con fundamento en el artículo 14 del Reglamento, son:

“I. El riesgo que signifique la emisión del ruido proveniente de la fuente estudiando con especial cuidado aquellos casos en que exista contaminación ambiental originada por la emisión de ruido, cuyo nivel máximo sea de 115 dB (A) más menos 3 dB durante un lapso no inferior a quince minutos, o de duración inferior a un segundo, cuyo nivel exceda a los 140 dB (A), observada en áreas donde exista la posibilidad de exposición personal inadvertida, no derivada de una relación laboral;

II. Las repercusiones económicas y sociales que ocasionaría la implantación de las medidas para abatir la emisión de ruido a los límites establecidos como límites máximos permisibles en fuentes fijas establecidas en el Reglamento;

III. Las posibilidades tecnológicas de control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruido, proveniente de la fuente fija; y

IV. Las características de la zona circunvecina que se ve afectada por el ruido proveniente de la fuente fija.”

Por otro lado, el Reglamento establece otra posibilidad de rebasar los niveles máximos permitidos, lo anterior cuando en las fuentes fijas sea necesario utilizar silbatos, campanas, magnavoces, amplificadores de sonido, timbres y dispositivos para advertir el peligro en situaciones de emergencia, durante el tiempo y con la intensidad estrictamente necesarios para la advertencia. (Art. 18 del Reglamento).

En el mismo sentido, existe un nivel máximo permisible de emisión de ruido cuando circos, ferias y juegos mecánicos se instalen en la cercanía de centros hospitalarios, guarderías, escuelas, asilos, lugares de descanso y otros sitios en donde el ruido entorpezca cualquier actividad, dicho nivel deberá ajustarse a 55 dB (A). (Art. 19 del Reglamento).

En cuanto a instalaciones ferroviarias, incluyendo vías y estaciones dentro de las poblaciones, se deberá atender el plano regulador, la población de que se trate a fin de que la autoridad urbanística competente determine la ubicación de las mismas; por su parte, los andenes, salas de espera y servicios auxiliares, deberán proyectarse de tal manera que su arquitectura y técnica ingenierística resulte conveniente para abatir y controlar el ruido. (Art. 26 del Reglamento).

3.6. Fuentes móviles

En cuanto a emisiones de ruido generado por medios de transporte aéreo, el Reglamento establece diversas disposiciones relacionadas con los puertos de llegada y salida y las zonas espaciales de vuelo. Al respecto, se señala que en la autorización para la ubicación, construcción y funcionamiento de aeródromos, aeropuertos y helipuertos públicos y privados, el artículo 23 del Reglamento señala que deberá de tomarse en cuenta la opinión de la Secretaría competente, a fin de determinar:

- I. La distancia a las áreas urbanas de la población;
- II. Las soluciones de ingeniería que resulten convenientes, en particular las distancias y ubicación de las pistas de despegue y aterrizaje, así como de su intersección con las pistas de carretero y las áreas de establecimiento de los aviones, y
- III. Las características de construcción de los servicios auxiliares, con objeto de evitar o disminuir el ruido.”

En relación con las aeronaves de hélice en la normatividad que se analiza, se establece que no podrán sobrevolar a una altura inferior de trescientos metros; y las de turbina a una altura inferior a quinientos metros sobre el nivel del suelo en zonas habitacionales, excepto en la operación del despegue, aproximación, estudio, investigación, búsqueda, rescate o en situaciones de emergencia. (Art. 24 del Reglamento).

Por otra parte, se encuentran normas dirigidas al transporte ferroviario, en donde también se generan altos niveles de emisiones de ruido, en este sentido el numeral 25 del Reglamento, consigna que quien preste servicios de transporte ferroviario, deberá cuidar el correcto mantenimiento de rieles, ruedas, durmientes, balasto y, en general del sistema de rodamiento y de enganche, así como de que las maniobras de carga y descarga y la operación de patio se realicen en los términos que establecen las normas correspondientes.

Asimismo, el uso de dispositivos sonoros dentro de las zonas urbanas quedarán restringidos de las veintidós a las seis horas, salvo en casos de emergencia, con fundamento en el artículo 27 del Reglamento.

En este mismo rubro el artículo 29 señala que la contaminación ambiental originada por la emisión de ruido de automóviles, camiones, autobuses, tractocamiones y similares deberán cumplir con un máximo permitido de contaminación, el cual va en función de su peso bruto vehicular. Este máximo será, para peso hasta de 3000 Kg.- 79 dB (A); más de 3000 y hasta 10000 Kg.- 81 dB (A); más de 10000 - 84 dB (A).

Las motocicletas, las bicicletas y los triciclos motorizados, deberán emitir un nivel máximo permitido de 84 B (A).

Las excepciones a los niveles máximos permisibles para transporte terrestre se aceptan, por razones técnicas especiales, para hacer dicha excepción efectiva el responsable de la fuente deberá presentar ante la Secretaría competente, estudio técnico de la emisión de ruido de la misma, y deberá someterse al nivel máximo autorizado

para el caso particular y a las condiciones de uso u operación que emitirá aquélla, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.(Art. 30 del Reglamento).

Esta reglamentación prohíbe la fabricación, ensamble, importación o distribución de vehículos que rebasen los niveles máximos permisibles de emisión de ruido, esta atribución corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con fundamento en el artículo 31 del Reglamento.

Otra de las actividades reguladas por este cuerpo normativo es la referida a competencias deportivas y entretenimientos con vehículos automotores de transporte terrestre o acuática, mismas que deberán contar con permiso de la autoridad competente, en el cual se deberá señalar:

- I. Sitio previsto, indicando límites y colindancias;
- II. Días y horarios en los que se realizarán las pruebas;
- III. Tipos y características de los vehículos a usar;
- IV. Nivel de emisión de ruido; y
- V. Público al que pretende exponer al ruido.”

Estas actividades no se podrán realizar en calles o predios sin protección acústica adecuada, o en donde puedan causarse daños ecológicos; ni se podrá circular vehículos de carreras en zonas urbanas, disposiciones que prevé el artículo 33 del Reglamento.

Por otra parte, los vehículos que posean escape abierto, no podrán circular por áreas habitacionales, prohibición que de igual manera se determina para aquellos vehículos que arrastren piezas metálicas o que produzcan ruido por la carga que transporten. (Art. 35 del Reglamento).

3.7. Fuentes específicas

El artículo 10 del Reglamento en cita, señala que quien fabrique aparatos electromecánicos o maquinaria de uso doméstico, industrial, comercial o agropecuario, que por su destino o uso emita ruido que cause daño a la salud, está obligado a colocar en un lugar visible una etiqueta o señal que indique esta peligrosidad; procediendo en los mismos términos en sitios de reunión en donde el responsable deberá colocar un letrero en lugar visible, donde se indique la peligrosidad del lugar.

Asimismo, los artículos 20 y 21 del Reglamento determinan que en aquellas áreas colindantes a centros hospitalarios, o en general en aquellos establecimientos donde haya personas sujetas a tratamiento o recuperación, podrán señalarse zonas de restricción temporal o permanente a la emisión de ruido, esta acción podrán realizarla sólo las autoridades competentes, de oficio o a petición de parte.

Para el establecimiento de estas zonas se tomarán en consideración los niveles máximos permitidos de dispersión acústica; la opinión previa de los interesados para

señalar su extensión; otros niveles máximos permitidos de emisión de ruido originado en la misma zona; y las medidas de prevención y control recomendables.

Las operaciones de carga y descarga de mercancías u objetos en la vía pública, no deberá rebasar un nivel de emisión de ruido de 90 dB (A) de las siete a las veintidós horas y de 85 dB (A) de las veintidós a las siete horas; en tanto que la emisión de ruido producido por dispositivos sonoros como campanas, bocinas, timbres, silbatos, etc., cualquiera que sea el mecanismo que requieran para su funcionamiento; asimismo queda totalmente prohibida, salvo en casos de emergencia; excepción hecha para los vehículos de bomberos, policía y ambulancias cuando realicen servicios de urgencia. (Arts. 36 y 37 del Reglamento).

ANEXO UNO DEL CAPITULO III

RUIDO

I) Autorización de la SEDESOL, para el responsable de una fuente fija que no pueda cumplir los límites máximos permisibles por razones de índole técnica o socioeconómica debidamente comprobadas, requerirá de autorización para la fijación del nivel permitido específico para esa fuente. (art. 12 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido).

II) Autorización de la SEDESOL, para quienes empleen aparatos amplificadores de sonido y otros dispositivos similares que produzcan ruido en la vía pública o en el medio ambiente de la comunidad, siempre que no exceda un nivel de 75 dB (A) usados en caso de servicio de beneficio colectivo no comercial, requerirán de este permiso. (art. 22 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido).

III) Autorización de la autoridad competente y con la aprobación de la SEDESOL, con respecto de las competencias deportivas con sus entrenamientos con vehículos automotores de transportación terrestre acuática. (art. 33 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido).

ANEXO DOS
DEL CAPITULO III

RELACION DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS
PROGRAMADAS Y PUBLICADAS EN 1993.
RUIDO

PROGRAMA NACIONAL DE NORMALIZACION	PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION COMO PROYECTOS DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS
1.- Niveles máximos permisibles de emisión de ruido originado por vehículos nuevos en planta.	
2.- Niveles máximos permisibles de emisión de ruido originado por vehículos en circulación.	
3.- Niveles máximos permisibles de emisión de ruido originado por actividades industriales, comerciales y de servicios.	
4.- Niveles máximos permisibles de vibraciones mecánicas emitidos por fuentes fijas.	

ANEXO TRES
DEL CAPITULO III

LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE RUIDO

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
1.- Aguascalientes	Título III Protección al Ambiente; Capítulo V Prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual; artículo 54.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir que transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la <i>SEDUE</i> , en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se aplicarán las sanciones correspondientes.
2.- Baja California	Título V Protección al Ambiente; Capítulo II De la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, energía luminosa y olores perjudiciales; Sección I Definiciones, Sección II Limitación de las emisiones por ruido, vibraciones, energía térmica, energía luminosa y olores perjudiciales; artículos 153 a 160.	El Estado y los Municipios adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgredan los límites permitidos y, en su caso aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se violen las prohibiciones de las emisiones de ruido, vibraciones energía térmica y energía luminosa que rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para este efecto se expidan.
3.- Baja California Sur	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo V De la prevención y control de la contaminación originada por energía en cualquiera de sus formas, ruido, olores y contaminación visual; artículos 66 a 69.	No podrá emitirse energía en cualquiera de sus formas, ni sonidos, ni olores que rebasen los límites máximos contenidos en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas correspondientes.
4.- Campeche		No cuenta con ley ecológica.
5.- Colima	Título IV Normatividad de la Protección Ambiental; Capítulo VI Ruidos, vibraciones, olores, energía térmica y lumínica; artículo 92.	El Estado y los Municipios adoptarán las medidas para impedir que transgredan los límites permisibles y, en su caso, aplicarán las sanciones que para el efecto se señalen prohibiendo las emisiones de ruido, vibraciones, olores energía térmica y luminosa que rebasen los límites contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto se expidan.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
6.- Colima	Título VI Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores perjudiciales; artículos 105 a 114.	El Estado y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias prevenirán y controlarán la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores perjudiciales; para tal efecto formularán y aplicarán las disposiciones necesarias para evitar la generación excesiva de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica y olores perjudiciales.
7.- Chiapas	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica; artículo 85.	El Estado y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias prevenirán y controlarán la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica y energía lumínica; para tal efecto formularán y aplicarán las disposiciones necesarias para evitar la generación excesiva de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y en su caso aplicarán las sanciones correspondientes.
8.- Chihuahua	Título V Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica; artículo 93.	El Estado y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias prevenirán y controlarán la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica y energía lumínica; para tal efecto formularán y aplicarán las disposiciones necesarias para evitar la generación excesiva de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y en su caso aplicarán las sanciones correspondientes.
9.- Durango	Capítulo XI Prevención y control de la contaminación visual y de la generada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 58 a 60.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de sus competencias estarán facultados para formular las disposiciones y medidas necesarias para evitar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores, así como para llevar a cabo los actos necesarios de inspección, vigilancia, y aplicación de medidas para exigir su cumplimiento.
10.- Estado de México	Título V De la prevención y control de la contaminación ambiental; Capítulo IV Prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, vapores, gases y olores; artículo 60.	Las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, vapores, gases y olores que rebasen los límites permitidos, estarán sujetas a la normatividad correspondientes.
11.- Guanajuato	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la contaminación visual y la generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores; artículos 71 a 75.	El Estado y los Municipios, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgredan los límites permisibles y, en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas que expida la SEDUE en materia de ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica o malos olores.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
12.- Guerrero	Título V Protección y aprovechamiento racional del ambiente y de sus elementos naturales; Capítulo V Prevención y control de la contaminación visual y de la generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores; artículos 109 a 113.	El Estado y los Municipios, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgreden los límites permisibles y, en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas que expida la SEDUE en materia de ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica o malos olores.
13.- Hidalgo	Título III Protección al Ambiente; Capítulo VI Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual; artículos 90 a 92.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.
14.- Jalisco	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo VI Del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para este efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.
15.- Michoacán	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación visual y la generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores; artículos 71 a 75.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.
16.- Morelos	Título V Protección al Ambiente; Capítulo III Prevención y control de la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 64 a 65.	El Estado y los Municipios, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgredan los límites permisibles y, en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas que expida la SEDUE en materia de ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica o malos olores.
17.- Nayarit	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo VI Del ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminantes visuales; artículos 78 a 79.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
18.- Nuevo León	Título V Protección al Ambiente; Capítulo VI Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual; artículos 81 a 84.	El Estado y los Municipios adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgredan los límites permitidos y, en su caso aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se violen las prohibiciones de las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y energía luminosa que rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para este efecto se expidan.
19.- Oaxaca	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo IV Prevención y control de la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 103 a 105.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.
20.- Puebla	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo V De la prevención y control de la contaminación originada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 122 a 124.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación bvisual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.
21.- Querétaro	Título V Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica; artículo 92.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.
22.- Quintana Roo	Título V Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y radiante; artículo 92.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía radiante y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.
23.- San Luis Potosí	Título V De la prevención y control de la contaminación; Capítulo III De la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 31 a 35.	Los Municipios podrán restringir la emisión de ruidos y vibraciones temporal o permanentemente, en las zonas colindantes con áreas habitacionales, guarderías, escuelas, asilos y lugares de descanso, hospitales y demás establecimientos dedicados al tratamiento y recuperación de salud.
24.- Sinaloa	Título V De la Protección al Ambiente; Capítulo V De la prevención y control de la contaminación generada por ruido vibraciones, energía térmica, lumínica y olores; artículos 122 a 126.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la Federación, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.

ESTADO	CAPITULO	CONTENIDO
25.- Sonora	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo VII De la prevención y control de la contaminación visual generada por ruido, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores; artículos 119 a 122.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía lumínica y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.
26.- Tabasco	Título IV De la Protección al Ambiente; Capítulo V De la prevención y control de la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual; artículo 105.	El Estado y los Municipios adoptarán las medidas necesarias para impedir que se transgredan los límites permitidos y, en su caso aplicarán las sanciones correspondientes, cuando se violen las prohibiciones de las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y energía luminosa que rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para este efecto se expidan.
27.- Tlaxcala		No cuenta con ley ecológica.
28.- Tamaulipas	Título V Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual; artículos 87 a 90.	Los Municipios están facultados para formular y establecer las disposiciones y medidas necesarias para evitar la generación de contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual.
29.- Veracruz	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo III De la prevención y control de la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual; artículos 100 a 105.	El Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, establecerán las medidas para impedir se transgredan los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas que para ese efecto expida la SEDUE, en relación con las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual. En su caso se podrán aplicar las sanciones correspondientes.
30.- Yucatán	Título III Protección al Ambiente; Capítulo IV De la prevención y control de la contaminación generada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, olores y contaminación visual; artículos 72 a 73.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía radiante y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.
31.- Zacatecas	Título IV Protección al Ambiente; Capítulo III Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica; artículo 99.	Los Municipios adoptarán las medidas correspondientes cuando se excedan los límites permitidos de emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica, energía radiante y olores, establecidos en los reglamentos y normas que para tal efecto se expidan.

BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, Raúl. "Derecho Ambiental Mexicano". Edit. Fundación Universo Veintiuno, A. C. México, 1987. Pp 535.
- Ortiz Monasterio P., Fernando, et. al. "Manejo de los Desechos Industriales Peligrosos en México", Edit. Fundación Universo Veintiuno, A. C. México, 1987. Pp. 235.
- Comisión Nacional de Ecología. "Informe de la situación general en materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990". México, 1992. Pp. 260.
- Cortinas de Nava, Cristina. "Regulación y Gestión de Productos Químicos en México, enmarcados en el Contexto Internacional", Serie Monografías No. 1, Secretaría de Desarrollo Social - Instituto Nacional de Ecología. México, 1992. Pp. 267.
- "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", 6a. ed. Edit. Porrúa, S. A. México, 1992. Pp. 85.
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", ed. 27va. Edit. Porrúa, S. A., México, 1992, Pp. 84.
- "Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos", 6a. ed. Edit. Porrúa, S. A. México, 1992. Pp 179 - 201.
- "Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido", 6a. ed. Edit. Porrúa, S. A. México, 1992. Pp 273 - 294.

LAS RESPONSABILIDADES CIVIL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA AMBIENTAL*

REBECA CASTILLO DELGADILLO

INTRODUCCION.- 1. RESPONSABILIDAD CIVIL.- 1.1. Excluyentes de la responsabilidad civil.- 1.2. Tipos de responsabilidad civil.- 1.2.1. Responsabilidad subjetiva.- 1.2.2. Responsabilidad objetiva.- 1.3. Vía jurídica para exigir la indemnización al ambiente derivada de la responsabilidad civil.- 1.4. Responsabilidad civil por daños nucleares.- 1.4.1. Vía para exigir la reparación del daño nuclear. 2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

INTRODUCCIÓN

Para Hans Kelsen el Derecho es "...un sistema de normas que regulan el comportamiento humano",¹ es decir, un sistema de actos con los cuales se ordena o se permite y, en especial, se autoriza un comportamiento, asimismo, señala que es un orden coactivo en cuanto a que al ordenar una determinada conducta humana enlaza a la "...contrapuesta un acto coactivo, dirigido al hombre que así actúa..."² lo cual implica que sus normas constituyen actos de coacción atribuibles a la comunidad jurídica, con lo que se protege a los individuos de la conducta de los demás, provocando una seguridad colectiva que garantiza el orden social.

*Agradezco la valiosa colaboración que me proporcionaron para la realización de este trabajo a María del Carmen Alarcon Berumen, Alejandro Aldana Galban, Xavier Brisha Toscano, María de la Luz Cárdenas Martínez, Francisco de la Torre Galindo y Leticia Martínez Benítez.

¹ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, P. 18

² *Ibidem*. P. 47

Asimismo, Kelsen menciona que es difícil separar la idea de justicia del concepto de Derecho, ya que éstos son identificados y sólo un orden justo es llamado Derecho, así como "...la tendencia a identificar Derecho y justicia es la tendencia a identificar un orden social dado".³

Ahora bien, para él, un orden social justo es aquél que "...regula la conducta de los hombres en una forma satisfactoria para todos, es decir, de tal modo que todos encuentran en él su felicidad".⁴ Sin embargo, para poder lograr todo ello, el Derecho debe regular la conducta humana, obligando a los seres humanos a observar en ciertas circunstancias determinado comportamiento.

De acuerdo con lo anterior, un individuo está obligado a comportarse de cierta manera, en virtud de que ello está establecido en una norma jurídica y, por ende, al comportamiento opuesto se le enlaza un acto coactivo, esto significa que al realizar una conducta distinta a la establecida en la normas, se está violando el Derecho y consecuentemente se debe aplicar una sanción, la cual está prevista en esa o en otra norma del mismo orden jurídico.

En este sentido, todos los seres humanos sujetos a un orden jurídico debemos realizar las conductas previstas en las normas, de las cuales se derivan diversas obligaciones que en el caso de incumplirlas existe el riesgo de que se nos imponga una sanción.

Asimismo, Kelsen señala que las situaciones previstas en las normas de un orden jurídico no son producto arbitrario de la imaginación del jurista, sino que su contenido se determina por los hechos que realizan los individuos a los que se sujeta a ese orden, sin embargo, únicamente se dará autoridad jurídica a aquéllos por los cuales es creado y aplicado un orden jurídico y que en su totalidad tiene eficacia.

Es decir, no todo el comportamiento real de un individuo se ajustará de manera absoluta al orden jurídico, debe haber cierto antagonismo entre la conducta real y la que prevén las normas, con el objeto de lograr su eficacia, ya que si está completamente ajustado a la realidad, o bien, es totalmente contradictorio a ella, perdería su validez.

En la actualidad, tales hechos que Kelsen señala son "revestidos" de autoridad jurídica, se conocen como hechos o actos jurídicos. Es decir, son aquéllos que por consideración del Derecho cuentan con determinadas características que pueden afectar el orden de las relaciones sociales y por ende, los incluye en los supuestos de las normas jurídicas. En otras palabras, "... el hecho jurídico es aquel hecho cuya existencia en alguna forma (ya sea aislada o en función de otros hechos) es tomada expresamente en cuenta por el legislador en una norma donde estipula consecuencias jurídicas, por considerar que ese hecho no puede producirse sin ser debidamente ordenado. Según los hechos afectan el orden de las relaciones sociales, serán las consecuencias jurídicas que el legislador establecerá en sus normas".⁵

³ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, P. 6.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Villano Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, P. 335.

En este orden de ideas, la responsabilidad jurídica es entonces una solución que el Derecho ha establecido para que una persona "...dé cuenta de las consecuencias de determinados hechos..."⁶, sin embargo, las propias leyes han establecido que para poder responder de tales hechos, es necesario que se le impute a alguien las consecuencias del mismo, es decir que se le atribuya como su causa.

Como se observa, la responsabilidad jurídica es responder por las consecuencias de los hechos previstos en las normas jurídicas, por lo que pueden ser hechos lícitos o ilícitos, que se apeguen a la ley o que la violen.

En materia ambiental, la responsabilidad jurídica resulta también aplicable, y debido a la gran necesidad de proteger la vida sobre la tierra, el Derecho ha creado diversos mecanismos que responsabilizan a los sujetos de sus actos contra la vida humana y la naturaleza.

Asimismo, nuestro ordenamiento jurídico ha procurado que en todas sus ramas se prevea siempre una responsabilidad por la generación de daños ambientales, es por ello que existen, entre otras, la responsabilidad civil, prevista en los Códigos Civiles y la responsabilidad administrativa, regulada en las diversas leyes, reglamentos y decretos que sobre la materia se han expedido. En el presente capítulo, nos abocaremos a la explicación de estos dos tipos de responsabilidades.

1. RESPONSABILIDAD CIVIL

El Diccionario de la Real Academia Española, conceptúa a la responsabilidad como:

"1. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia del delito, de una culpa o de otra causa legal. / 2. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado".⁷

Desde el punto de vista del Derecho, la responsabilidad es la obligación de responder por las conductas que causan un daño o un perjuicio, sea cual fuere su origen.

Así pues, la responsabilidad civil es la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por una conducta ilícita o lícita. Es decir, para que exista la obligación de resarcir debe forzosamente producirse el daño.

En este sentido, la responsabilidad civil puede generarse a través de diversas maneras, ya sea por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en un contrato,

⁶ *Ibidem*. P. 351

⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1984, P. 1180.

por la comisión de una conducta ilícita que no implique un delito o por la utilización de objetos peligrosos.

La doctrina⁸ ha clasificado a la responsabilidad civil de diferentes maneras, por ejemplo, señala que existe responsabilidad contractual o extracontractual, directa o subsidiaria y objetiva o subjetiva. Para el caso que nos ocupa nos abocaremos al análisis de las dos últimas aplicadas a los daños ambientales.⁹

A saber, la responsabilidad civil cuenta con tres elementos: el daño, la relación de causa efecto entre el hecho y el daño y la reparación de este último. Respecto del primero de ellos, es considerado como la esencia de la responsabilidad misma, ya que si no existe éste no puede existir aquella, es decir, el primero es la condición de la segunda.

Es conveniente mencionar que el término daño que utilizaremos incluye también al daño moral, a pesar de que el Código Civil hace una diferencia al establecer en su artículo 1916: "Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás."

Respecto al segundo elemento a tratar que es la relación de causa efecto entre el hecho y el daño, es posible asegurar que no puede haber responsabilidad sino se produjo el daño. Es decir, si la responsabilidad significa reparar el daño, es forzosamente indispensable que se genere este último, sino no nacerá la obligación.

Sobre el particular, Rojina Villegas menciona "...la relación de causalidad entre el hecho y el daño sólo es esencial, pues lógicamente no puede hacerse responsable a alguien de las consecuencias perjudiciales que no puedan imputarse directa o indirectamente a su actividad".¹⁰

Lo anterior significa que es necesario que el daño haya sido directamente causado por determinada conducta, por lo que no es posible aceptar la responsabilidad cuando para la existencia del daño debieron concurrir varias acciones.

El Código Civil plasma tal concepción en los artículos 1916 Bis y 2110 al prever:

"1916 Bis.-...

...quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta."

"2110.- Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa

⁸ Ver los trabajos que en materia civil han realizado los Lics. Manuel Bejarano, Ernesto Gutiérrez y González y Rafael Rojina Villegas, cuyos títulos se han señalado a lo largo de este trabajo.

⁹ Es conveniente señalar que el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, mismo que servirá de base para el análisis de este trabajo, divide a la responsabilidad civil, principalmente: en dos grandes grupos: la contractual y la extracontractual.

¹⁰ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, México, Porrúa, Tomo II, P. 296.

de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse .”

A mayor abundamiento, es conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas jurisprudencias que se relacionan con la responsabilidad civil, una de ellas es la que a continuación se transcribe y que alude al elemento en análisis:

“800.- ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO. ELEMENTOS.- La acción de enriquecimiento ilegítimo a que se refieren los artículos 1882 del Código Civil y 26 del de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, está constituida por los siguientes elementos: 1. Enriquecimiento del demandado, quien obtiene algo que no estaba en su patrimonio. 2. Empobrecimiento del actor, al perder algo que estaba en su patrimonio, o dejar de recibir lo que tenía derecho. 3. *Que exista vínculo de causalidad entre los dos elementos anteriores, es decir, deben ser recíprocos y correlativos, de tal manera que no pueda existir el enriquecimiento sino es como efecto del empobrecimiento y a la inversa.* 4. Que el desplazamiento patrimonial carezca de causa jurídica, contractual o extracontractual, de modo que la persona empobrecida no tenga otro medio para obtener la indemnización.

Quinta Epoca:

Tomo CVIII, Página 1715. A. D. 9260/50. Guadalupe Avila Camacho de Velarde. 5 votos.

Tomo CXIX, Página 298. A. D. 7943/50. Librado Mijangos. 5 votos.

Sexta Epoca, Cuarta Parte:

Vol. XV, Página 154. A. D. 5889/57. Manuel Melo Ríos. 5 votos.

Vol. XXXII, Página 152. A. D. 2190/57. Isaac Landau Eidels. 5 votos.

Vol. XLVI, Página 81. A. D. 7233/58. Arturo Gómez Núñez. Unanimidad de 4 votos.”

Asimismo, respecto a la relación de causa efecto entre el hecho y el daño en la responsabilidad penal, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido más avanzados, pero para el planteamiento de este trabajo se referirán, ya que ello no afecta el elemento que se analiza:

“1652.- RESPONSABILIDAD PENAL Y CAUSALIDAD.- Para declarar penalmente responsable al acusado es necesario que se acredite el nexo de causalidad entre la conducta ilícita que se le imputa y el resultado dañoso producido.

Sexta Epoca, Segunda Parte:

Vol. XV, Página 148. A. D. 3583/58. Melesio López Alvarado. 5 votos.

Vol. XXV, Página 96. A. D. 3364/58. Felipe Luna Peña. 5 votos.

Vol. XXVI, Página 133. A. D. 3927/51. Gilberto Carrillo García y coags. 5 votos.

Vol. XXXIX, Página 43. A. D. 3633/60. Melesio Gaspariano Montes. 5 votos.

Vol. XLV, Página 48. A. D. 3929/60. J. Loreto Romero Casas. Unanimidad de 4 votos.”

“DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE DICEN RESULTADO DE LA DENUNCIA DE HECHOS DELICTIVOS.- *Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa del incumplimiento de las obligaciones. Lo que quiere decir que, las consecuencias ulteriores derivadas, de nuevas causas sobrevenidas, es decir, la apreciación de nuevas causas originativas o ampliatorias del daño, quitan el nexo lógico de causa a efecto que constituye la base de la responsabilidad. Así v.gr., si una persona lesiona a otra y esa lesión le impide presentarse a su trabajo durante seis meses, es obvio que los salarios perdidos durante ese lapso, son consecuencia inmediata y directa de la lesión sufrida; no obedecen ellos a motivos sobrevenidos, a causas diversas de la lesión. Pero en el caso de que se trata, los perjuicios demandados no podrán conceptuarse como consecuencia inmediata y directa de la denuncia de hechos delictivos que se imputan al demandado en el juicio civil; porque, de haberse realmente producido los indicados daños en todo caso serían consecuencia inmediata y directa de causas sobrevenidas a la aludida denuncia esto es, serían consecuencia inmediata y directa del ejercicio de la acción penal por el Agente del Ministerio Público y de la tramitación de la causa respectiva por parte del juez de los autos; es decir, se está en presencia de causas sobrevenidas originativas de los perjuicios reclamados, que evidentemente quitan el nexo lógico de causa a efecto entre los mismos y la denuncia que, como su causa originativa, se imputa al señalado demandado.*

Quinta Epoca:

Suplemento de 1956, Página 188. A. D. 1463/54. Carlos Culebro Pinto. Unanimidad de 4 votos.”

Como se observa de lo expuesto, para que exista la responsabilidad y por ende la obligación de reparar el daño ocasionado, es requisito indispensable que éste haya sido directamente producido por un hecho o acto jurídico determinado.

Ahora bien, por lo que respecta al tercer elemento de la responsabilidad civil, el Código Civil y diversos autores que han escrito sobre este tema, utilizan indistintamente los términos reparación del daño e indemnización, lo cual será también usado para este trabajo, sin embargo, vale la pena aclarar que en este caso la indemnización no se aplica como en el Derecho Administrativo, ya que para éste es el justo precio

que se otorga a una persona a cambio de un bien que le expropió el Estado.¹¹ A diferencia del Derecho Civil que establece que la indemnización “es restituir las cosas al Estado que guardaban antes de que se produjera el hecho dañoso lícito o ilícito, y sólo cuando ello no fuere posible, es pagar el daño y perjuicio”.

La gran diferencia entre los conceptos anotados, consiste en que para el Derecho Administrativo, indemnizar es entregar un dinero a cambio de un bien y para el Derecho Civil, significa dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de que se produjera el daño, es decir, no es sólo dar una cantidad de dinero a cambio del daño, sino esta opción es la última en caso de que no se puedan restituir las cosas a la situación previa a la afectación. Asimismo, el contenido de la responsabilidad es la indemnización o reparación del daño.

Nuestra legislación en materia civil prevé dos formas de indemnizar o de reparar el daño: dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de éste, o bien, proporcionar un equivalente al derecho o interés afectado por la conducta.

En efecto, el artículo 1915 del Código Civil dispone que “La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.”¹²

En el supuesto de que determinada conducta haya producido daños materiales, la indemnización no tiene mayor problema, pues puede sustituirse tal bien por otro, o en caso de que éste no pueda ser reparado, entonces puede cubrirse en dinero el importe del mismo. El Código Civil dispone la reparación total del daño cuando se trata de cosas tangibles, ello se observa en lo dispuesto por los artículos 2112, 2114 y 2115.¹³ Sin embargo, para el caso de que se haya ocasionado algún daño moral la forma de indemnizar difiere, en virtud del tipo de bien que se está afectando.

Es lógico que un daño moral no pueda ser reparado en su totalidad, ya que si pensamos que indemnizar significa dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de la afectación, un aspecto moral jamás podrá ser reparado, por lo tanto, no existe otra forma de cubrir tal agresión sino a través de la vía económica.

¹¹ Sobre el particular, señala Miguel Acosta Romero en su libro titulado *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 486 que la indemnización “es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad ya que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante partes, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal”.

¹² Es conveniente señalar que anteriormente a la norma del Código Civil, misma que entró en vigor el día 23 de diciembre de 1975, el artículo 1915 establecía: “La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios...”, es decir, prevenía únicamente la indemnización en dinero cuando no existiera la posibilidad de dejar las cosas en el estado en que se encontraban previamente a la comisión del daño, como ahora lo permite el propio artículo 1915.

¹³ Sobre este aspecto, los artículos referidos estipulan lo siguiente: “2112.- Si la causa se ha perdido o ha sufrido un detrimento tan grave que, a juicio de peritos, no pueda emplearse en el uso a que naturalmente está destinado, el dueño debe ser indemnizado de todo el valor legítimo de ella.”; “2114.- El precio de la cosa será el que tendría al tiempo de ser devuelta al dueño, excepto en los casos en que la ley o el pacto señalen otra época.” y; “2115.- Al estimar el deterioro de una cosa se entenderá no solamente a la disminución que él causó en el precio de ella, sino a los gastos que necesariamente exija la reparación.”

El artículo 1916 del Código Civil establece que “...cuando se produzca un daño moral, el responsable tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero...”. Asimismo, dicha disposición observa que el monto lo debe determinar el juez, considerando “...los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, para demandar la responsabilidad civil es necesario la existencia de un daño, independientemente que sea de índole material o moral, y que éste haya sido ocasionado directamente por una conducta.

1.1. Excluyentes de la responsabilidad civil

Una vez que se ha generado el daño y que el creador del mismo queda obligado a repararlo, éste puede alegar en su defensa razones por las cuales no puede exigírsele la indemnización correspondiente. A éstas se les llaman excluyentes de responsabilidad y ellas permiten liberar al sujeto de su obligación de reparar el daño.

A) CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

El caso fortuito y la fuerza mayor consisten en acontecimientos creados por un hecho natural o del hombre, respectivamente, que están fuera del dominio de la persona que realiza el daño, los cuales no los puede prevenir o previniéndolos, no le es posible evitarlos.

Debido al caso fortuito o la fuerza mayor se pudieron generar daños, los cuales no pueden ser imputados al agente al que se pretende responsabilizar, ya que en ocasiones el daño no fue producido por él, ni su actividad contribuyó a ello, sino que fue un hecho ajeno a su voluntad, ya sea provocado por la naturaleza o por el hombre y surgió sin que el sujeto pudiera evitarlo. Asimismo, tanto el caso fortuito como la fuerza mayor implican la falta de voluntad del que ocasionó el daño, ya que no existió una actitud dolosa, deliberada o negligente que lo produjera, sino que éste se generó por causas ajenas al sujeto, por lo tanto, no es posible imputar la responsabilidad, toda vez que no tuvo culpa.

En tales casos, el Código Civil dispone en su artículo 2111 que “Nadie está obligado al caso fortuito sino cuando ha dado causa o contribuido a él, cuando ha aceptado expresamente esa responsabilidad o cuando la ley se la impone.”

Del artículo transcrito se deduce la existencia de tres excluyentes del caso fortuito: 1) se ha contribuido a éste; 2) se ha aceptado y; 3) la ley le impone la responsabilidad. Cuando ocurre alguna de las situaciones señaladas no es posible exonerar al sujeto de la responsabilidad, sino al contrario, está obligado a reparar el daño y por lo tanto, a indemnizar a la víctima.

B) CULPA INEXCUSABLE DE LA VÍCTIMA

En este caso, el daño fue ocasionado principalmente por la víctima, fue su conducta la que provocó el hecho que lo ocasionó. Por lo que, nuestro ordenamiento jurídico ha permitido que cuando el daño sea producido por culpa o falta grave e inexcusable de la víctima no se haga responsable a un tercero que concurrió con su conducta en la generación del daño y, por lo mismo, se le excluye de tal obligación.

El Código Civil en sus artículos 1910 y 1913 señala en su parte relativa lo siguiente: "...está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima." y "...está obligado a responder del daño que cause, ... a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

En consecuencia, si la víctima con su conducta negligente o inexcusable fue la que ocasionó su propio daño, no se puede responsabilizar a un tercero, aun cuando con su actitud intervino en la generación del mismo y, por lo tanto, la propia ley lo excluye de la obligación de reparar.

C) EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1914 DEL CÓDIGO CIVIL

El artículo 1914 del Código Civil prevé que "Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc. a que se refiere el artículo anterior, (peligrosos) y sin culpa o negligencia de alguna de las partes, se producen daños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemnización".

En este aspecto, ninguna de las partes tuvo culpa o actuó negligentemente, sin embargo, ambas con su conducta provocaron un daño al otro, pero en virtud de la falta de culpa cada una de ellas deberá absorber los daños ocasionados.

D) PRESCRIPCIÓN

De acuerdo con el artículo 1135 del Código Civil, la prescripción "...es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.". Si como lo hemos estudiado la responsabilidad civil es una obligación, entonces a través de la prescripción es posible librarse de ella, y por lo tanto de la indemnización.

El mismo Código Civil prevé una regla general para que prescriban las obligaciones, señalando en su artículo 1159: "Fuera de los casos de excepción, se necesita el lapso de diez años, contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento".

Asimismo, el artículo 1161, fracciones IV y V dispone que la responsabilidad civil por injurias, por el daño causado por personas o animales y la proveniente de actos ilícitos que no constituyan delitos, prescribe en dos años.

Aunado a lo anterior, el artículo 1934 dispone que la acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del Capítulo relativo a las obligaciones que nacen de los ilícitos, prescribe en dos años, contados a partir del día en que se hayan causado éstos.

Para determinar el momento en que se inicia a contar la prescripción en aquellos casos en los cuales los daños no se materializan desde el día en que se realizó la conducta que lo creó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio que a continuación se transcribe, y que permite aclarar cualquier duda que sobre el particular exista:

“DAÑOS Y PERJUICIOS, PRESCRIPCIÓN EN CASO DE.- Es evidente que si conforme al artículo 1934 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, la acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del Capítulo V, Título Primero, Primera Parte del Libro Cuarto de ese Código, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño, no puede empezar a contarse sino cuando ha terminado de causarse. *El que opone la excepción de prescripción, debe acreditar que ha transcurrido el tiempo prescrito en la ley para ello, y ha de probar el punto de partida, que no puede ser, de ninguna manera, la fecha o la época en que empezaron a causarse los daños, sino cuando éstos han dejado de causarse.* Desde este punto de vista, corresponde a quien propuso la excepción acreditar la fecha en que la prescripción comienza a correr.

Sexta Epoca, Cuarta Parte:

Vol. LX, Página 74. A.D. 5869/59. Armando Arbesu y Coag. 5 votos.”

Tal criterio aclara muchas posibles dudas en favor de la víctima, ya que no es aceptable considerar que si el daño no presenta consecuencias inmediatas, el tiempo en el que éste tarda en mostrarse cuenta también para que transcurra la prescripción, lo cual sería muy injusto para el sujeto afectado. Además de que para la materia que nos ocupa resulta aún más eficaz, ya que los daños provocados al ambiente o a la salud de los individuos por el uso de objetos o sustancias peligrosas no se presentan al momento en que ocurrió el siniestro, sino por lo regular los efectos son mediatos y en muchas ocasiones a largo plazo.

En consecuencia, una vez prescrito la responsabilidad civil no puede ser reclamada la indemnización o, en su caso, el responsable puede aducir la prescripción.

1.2. Tipos de responsabilidad civil

Como se analizó, la doctrina ha clasificado a la responsabilidad civil en diferentes ramas, de las cuales únicamente nos interesan la subjetiva y la objetiva. La primera se caracteriza en analizar la actuación del sujeto que realizó la conducta, si éste pudo o

no evitar el daño, así como considera a los hechos ilícitos como fuentes de la responsabilidad civil. La objetiva no considera tales hechos como creadores de la responsabilidad y no le interesa si el sujeto que provocó el daño actuó con culpa, sino únicamente la producción del daño ocasionado con determinada conducta.

1.2.1. Responsabilidad subjetiva

Este tipo de responsabilidad se ocupa de estudiar los hechos ilícitos como fuentes de las obligaciones, pero siempre analiza previamente la actitud del agente, si tuvo o no la intención de provocar el daño y por ello se le conoce como la teoría de la culpa, ya que se soporta en esa noción.

Tal responsabilidad es muy común, ya que basta que el hecho ilícito produzca un daño para que exista la obligación de indemnizar, por lo que puede surgir por el incumplimiento de un contrato o simplemente por violar las disposiciones jurídicas.

Asimismo, para que el hecho ilícito sea una fuente de responsabilidad debe existir una conducta antijurídica que produzca un daño y en la cual el sujeto haya tenido culpa, es decir, por negligencia o dolo se realizó la conducta y por ende, se produjo el daño.

La conducta antijurídica, es decir, la violación de las normas de derecho debió haber tenido una intención, falta de cuidado o negligencia con la cual se generó el daño, de esto último es lo que se le llama conducta antijurídica culposa, ya que por ella se afectó a un sujeto.

Esta teoría se basa en la actitud del sujeto que genera el daño, de ahí que para imputarle la responsabilidad se considere el tipo de error que ocasionó su conducta ilícita.

Los artículos 1910 y 1916 del Código Civil prevén la responsabilidad generada por un ilícito y por lo tanto, la reparación del daño ocasionado. Tales preceptos disponen lo siguiente:

“1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo...”

“1916.- ... Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo...”

Como se observa, dichos artículos prevén la responsabilidad del sujeto que con su conducta ilícita y culposa ha causado un daño y debe repararlo.

Por lo que respecta al ambiente, es posible asegurar que la gran mayoría de los daños que se han causado a éste provienen de hechos ilícitos, desafortunadamente, con todas esas conductas antijurídicas se contamina el ambiente, pero ello implica todas las partes que lo conforman, como es la atmósfera, el suelo, el agua y por ende la salud de los individuos.

En virtud de ello, es que la protección al ambiente está regulada en diversos ordenamientos, en los que se prevén las obligaciones que los particulares deben realizar

para evitar que el entorno ecológico se vea afectado con la conducta de los seres humanos, sin embargo, las violaciones a los mismos, en su gran mayoría, se ven castigados con sanciones administrativas. Pero ello no impide que también sea posible recurrir a la reparación de un daño causado por un hecho ilícito.

Lo anterior, significa que cuando se contamine el ambiente por una conducta ilícita se puede exigir la reparación del daño ocasionado a éste, además de imponer la sanción administrativa que corresponda. Pero para que ello opere la conducta ilícita no debe ser considerada como un delito, ya que para tal caso procede una pena determinada.

La Ley Federal de Protección al Ambiente, vigente hasta enero de 1988, preveía en su artículo 63: "Las sanciones establecidas en este Capítulo, se impondrán sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades que surjan con apoyo en otras disposiciones legales.". Actualmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no establece tal situación, sin embargo, ello no es óbice para que no pueda ser exigida la responsabilidad civil por daños al ambiente.¹⁴

Es conveniente destacar que en la mayoría de las leyes que regulan la materia ambiental se preven, además de sanciones administrativas, delitos, sin embargo, éstos también están contemplados desde un Código Penal, a diferencia de lo que ocurre con la responsabilidad civil que no la regulan dichos ordenamientos jurídicos sino únicamente el Código Civil. En este sentido, para hacer exigible este tipo de responsabilidad es necesario recurrir a las disposiciones jurídicas previstas por el Derecho Civil.

Debido a ello, es que la responsabilidad civil en materia ambiental provoca dos tipos de problemas: uno es que debe existir el nexo causal entre el hecho y el daño y el otro, consiste en la cuestionante sobre quién es el titular del derecho cuando se afectan los intereses de toda una colectividad.

Sobre el primer aspecto anotado, se analizó en su parte relativa que para poder exigir la reparación del daño, éste forzosamente debió ser producto del hecho ilícito, sin embargo, en materia ambiental la mayoría de las afectaciones no son generadas por un sólo acto, sino que concurren varios. Por ejemplo: una fábrica está ilícitamente descargando sus aguas residuales al río de un poblado; cerca del mismo está una granja cuya actividad es la producción de leche y todas las mañanas el propietario de ella lleva a sus vacas a pastar cerca del río y del cual también beben el agua. Lógicamente, la leche que producen está contaminada y, por ende, los consumidores se enferman.

Como se observa, además de la contaminación del río, las personas están sufriendo un daño en su salud por un acto ilícito del propietario de la fábrica, sin embargo, para que éste ocurriera las vacas debieron tomar el agua contaminada y tales personas la leche. Entonces ¿quién es el responsable?

¹⁴ Resulta peculiar que algunas leyes en materia ecológica señalen que las sanciones administrativas en ellas contenidas se puedan imponer sin perjuicio de la responsabilidad penal que resulte, sin embargo, no mencionan a la responsabilidad civil. Tal situación se observa en los artículos 55, 57 y 123 de las Leyes Forestal, Minera y de Aguas Nacionales, respectivamente.

Como se desprende del ejemplo anotado, concurren varios actos y desafortunadamente el Derecho Civil impide que se resuelva esta clase de situaciones, ya que para éste el nexo causal entre el hecho y el daño debe ser directo.

Sobre el segundo cuestionamiento apuntado, el Derecho Civil complica un poco más las cosas, ya que cuando una sola persona se ve afectada por un hecho ilícito no presenta mayor problema, pues es ella la titular del interés, pero en el caso de que sea una colectividad la víctima, ¿a quién le corresponde la indemnización?, esto se agrava ya que el Derecho Civil ordena que el actor demuestre su interés jurídico para poder exigir su acción, sino ésta será improcedente.

De acuerdo con lo expuesto, el Derecho Civil no resuelve en gran manera el problema planteado, así como sucede con otros muchos casos en los que se producen daños al ambiente, ya que sus características propias de derecho privado no se adecúan al interés público que dicha materia acoge en la legislación respectiva.

Por otra parte, una vez que el titular del derecho esté bien determinado, pueden existir dos personas jurídicas capaces de exigir la reparación del daño proveniente de un ilícito; el particular afectado en su salud o en su propiedad y/o el Estado que es propietario de todos los bienes de la Nación.

De conformidad con lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación .."; asimismo, tiene el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; así como son de su propiedad las aguas de los mares territoriales, 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 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 línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados 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; así como los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.¹⁵

De acuerdo con lo anterior, si el Estado es propietario de todos los bienes de la

¹⁵ Además de lo anterior, los artículos 2o. y 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales precisan cuáles son los inmuebles propiedad de la Nación y sobre los que ésta ejerce su dominio y por lo tanto los tutela y protege.

Nación, y tiene el interés público¹⁶ de velar por la conservación del ambiente y por ende de todos y cada uno de sus elementos, entonces tiene la facultad para exigir la reparación de los daños ocasionados al agua, al suelo o a cualquier otro de sus bienes.

En consecuencia, cuando un ilícito afecte la propiedad del Estado, es éste el que tiene la titularidad del interés jurídico y la facultad para exigir la reparación del daño ocasionado al ambiente y, lógicamente, ejercerá su acción a través de uno de sus órganos, y de acuerdo con la competencia que cada uno tenga, es el que estará facultado para exigir la indemnización correspondiente.

1.2.2. Responsabilidad objetiva

Un avance en la responsabilidad civil es la responsabilidad objetiva, la cual no considera la culpa o los hechos ilícitos como requisitos de la obligación de indemnizar, para ello es suficiente que la conducta provoque un daño.

A finales del siglo pasado, los industriales con sus máquinas, nuevos aparatos y sistemas, provocaban daños, principalmente a sus trabajadores, y la responsabilidad de indemnizarlos les era perdonada, toda vez que como elemento subjetivo era muy difícil de probar la culpa en los patrones, además de que en la mayoría de los casos se actuaba conforme a la ley. Es por ello que la responsabilidad subjetiva produjo muchas injusticias para los trabajadores y para aquéllos que en momentos se vieron afectados con la industrialización.

Debido a tales injusticias, los juristas de aquella época intentaron sustituir la noción de culpa por la de riesgo, tratando de crear una responsabilidad que no desfavoreciera de tal manera a quienes sufrían daños en su persona o en sus bienes como consecuencia de la nueva industrialización, sostenían que “El hombre... debe ser responsable, no solamente del daño que él causa por su culpa sino aún del que es consecuencia de su simple hecho; desde el momento en que ejerciendo su actividad causa un daño a otro, le debe reparación”.¹⁷

Con esta nueva concepción se responsabilizaba por el solo hecho de haber creado un riesgo en la colectividad.

En este sentido, a partir de 1898 Francia expidió una ley laboral, por medio de la cual se permitía que el obrero accidentado no probara la culpa del patrón, obligándose a éste a indemnizar a su trabajador.

¹⁶ Sobre el particular, el Diccionario Jurídico Mexicano, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en su página 1780 establece: “...el interés público es protegido por el Estado, no solamente mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas...”

¹⁷ Citado por Ernesto Gutiérrez y González en su libro titulado *Derecho de las Obligaciones*, México, Cajica, P. 634.

En consecuencia, surge esta responsabilidad que se apoya en el hecho de causar daños por el uso de aparatos o instrumentos peligrosos y se le llama la teoría del riesgo creado porque con el uso de tales instrumentos se aumenta el riesgo de crear daños.

Para esta teoría, quien haga uso de objetos peligrosos está obligado a responder de aquellos daños que se llegaren a producir con los mismos, por el simple hecho de utilizarlos, independientemente de que se actúe lícitamente. Es decir, no considera si hubo ilicitud o la conducta fue culposa, sino que el uso de tales objetos genera un riesgo, que en el caso de producir un daño debe repararse y se fundamenta la responsabilidad.

Para algunos doctrinarios esta teoría cuenta con un doble fundamento: "... el económico, conforme al principio que las ganancias y las pérdidas deben corresponderse, el social, por la aplicación del principio de solidaridad en el reparto de las pérdidas".¹⁸

La teoría de la responsabilidad objetiva o del riesgo creado fue en principio acogida por el Derecho Mexicano en el artículo 123, apartado A, fracción XIV de la Constitución de 1917 que señala: "Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten,... Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario".

Posteriormente, el Código Civil en su artículo 1913 consagró esta responsabilidad, disponiendo que: "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Aunado a lo anterior, el artículo 1932, fracciones I y II del Código Civil prevé que los propietarios responderán por los daños ocasionados por la explosión de máquinas, inflamación de sustancias explosivas y el humo de gases que sean nocivos para las personas o propiedades.

Es decir, nuestro Derecho permite la aplicación de la responsabilidad objetiva tanto en el ámbito laboral como en el civil, sin embargo, debido al objeto de nuestro estudio nos remitiremos exclusivamente a la responsabilidad objetiva en materia civil derivada de daños al ambiente.

Como una crítica al artículo 1913 del Código Civil ya transcrito, la responsabilidad objetiva puede surgir aun cuando se actúe de manera lícita, sin embargo, está prevista dentro del Capítulo V, relativo a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, lo cual es incorrecto, ya que este tipo de fuente de obligación no es la misma a las establecidas en dicho Capítulo.

¹⁸ Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*, México, Porrúa, T. II, P. 276.

Por otra parte, de un análisis al citado artículo, se observa que éste no permite la idea de la culpa en la conducta del sujeto, es decir, prevé que se responde del daño aunque no se obre ilícitamente, esto es posible traducirlo de la siguiente manera: aunque el sujeto haya puesto todos sus sentidos en evitar el daño o haya actuado sin intención para producirlo y apegado a la ley, está obligado a repararlo. Ello implica, que la noción de la culpa en que se apoya la teoría subjetiva prevista en los artículos 1910 y 1916 del Código Civil, no opera para el supuesto que se analiza.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una jurisprudencia y dos tesis, mismas que se transcriben a continuación:

“1648. RESPONSABILIDAD OBJETIVA. ES INDEPENDIENTE DE LA CULPABILIDAD DEL AGENTE.- Para que proceda la indemnización a causa del daño producido por el uso de instrumentos peligrosos, no se requiere la existencia de un delito y ni siquiera la ejecución de un acto civilmente ilícito, pues lo único que debe probarse es que el daño existe, así como la relación de causa a efecto. Los elementos de la responsabilidad objetiva son: 1. Que se use un mecanismo peligroso. 2. Que se cause un daño. 3. Que haya una relación de causa o efecto entre el hecho y el daño, y 4. Que no exista culpa inexcusable de la víctima.

Sexta Epoca, Cuarta Parte:

Vol. II, Página 166. A. D. 1324/56. Juan Palomares Silva. 5 votos.

Vol. III, Página 164. A. D. 6205/56. Choferes Unidos de Tampico y Ciudad Madero, S. C. L. 5 votos.

Vol. XVI, Página 118. A. D. 2544/56. Fulgencio Antonio Díaz. Unanimidad de 4 votos.

Vol. XXXI, Página 99. A. D. 1162/59. Ignacio Martínez. 5 votos.

Vol. XL, Página 168. A. D. 3010/59. Pedro Santillán Díaz. Unanimidad de 4 votos.”.

“RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA.- Del hecho de que se excluya de responsabilidad el caso en que el daño se cause por culpa o negligencia inexcusable de la víctima, no se sigue que el artículo 1913 del Código Civil del Distrito Federal no establezca la responsabilidad objetiva o del riesgo creado, pues de la sola lectura de dicho precepto se advierte que la responsabilidad del autor del daño exclusivamente se hace depender del uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas, por sí mismos o por la velocidad que desarrollen, sin tomar en cuenta si existe o no culpa.

Quinta Época:

Tomo XCV, Página 1521. Compañía de Tranvías de México, S.A.

Tomo XCVI, Página 2740. Compañía de Tranvías de México, S.A.

Tomo XCVII, Página 258. Compañía de Tranvías de México, S.A.”.

“RESPONSABILIDAD CIVIL. COMPETENCIA PARA CONOCER DE CUESTIONES RELATIVAS A LA.- Mientras el órgano del poder público no ejercite la acción que le compete en la persecución de los delitos, ante el juez que corresponda, no puede hablarse del ejercicio de una acción penal, ni menos puede someterse en forma incidental, al conocimiento de un juez del orden penal, la cuestión de responsabilidad civil sometida al conocimiento de un juez de lo civil, y aún en el caso de que ya estuviere ejercitada la correspondiente acción penal, el ejercicio de una acción de responsabilidad civil de naturaleza objetiva, se puede deducir independientemente de la existencia de una acción delictuosa, ya que conforme a los artículos 1910, 1913 y 1915 del Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales, la responsabilidad civil objetiva, derivada del empleo de mecanismos, instrumentos, aparatos, etc., a que se refiere la segunda de las disposiciones citadas, nace aun cuando no se obre ilícitamente y con independencia, de la imputación de culpa o negligencia.

Quinta Época:

Tomo LXX, Página 604. Cía. Telefónica y Telegráfica Mexicana.”.

Asimismo, de la jurisprudencia transcrita se observa que para que exista la responsabilidad civil objetiva, el daño debe ser producto del uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas, es decir, todos aquellos objetos que por su simple naturaleza puedan representar un peligro. En este sentido, si la responsabilidad objetiva se apoya en el riesgo que pueda crear un objeto, todo aquél que pueda representar un riesgo para la vida encuadra en los supuestos que menciona el artículo 1913.

Las hipótesis previstas en el artículo en análisis nos permiten incluir todos aquellos objetos o mecanismos que causen daños, ya que no es limitativo sino enunciativo, en tal razón resultaría inútil hacer un listado de aquellos objetos, aparatos o mecanismos que pudieran ser considerados riesgosos, además de que la vida moderna provocaría que continuamente tal lista se modificara, en virtud de las constantes innovaciones que se presentan.

Por otra parte, la legislación ambiental prevé muchas actividades que resultan ser peligrosas por el sólo hecho de realizarlas, dividiéndolas en actividades altamente riesgosas y en las que no lo son. Para diferenciar unas de otras las Secretarías de Gobernación y la entonces de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy de Desarrollo Social, han publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días 28 de marzo de 1990 y 4

de mayo de 1992, dos listados en donde se enumeran las sustancias, cuyo manejo representa una actividad altamente peligrosa, por lo que si el uso de otras sustancias no se encuentra en tales publicaciones se consideran actividades únicamente peligrosas. Ello significa que cualquiera puede contar con tal condición, por lo que intentar nombrar a todas resultaría imposible.

Es conveniente señalar que la legislación ambiental sólo regula el uso de actividades con sustancias peligrosas, y no así con aparatos o mecanismos, como prevé el Código Civil, sin embargo, ello no es óbice para que se pueda causar un daño al ambiente con aparatos o mecanismos peligrosos.

Asimismo, es conveniente señalar que de un análisis de los ordenamientos jurídicos aplicables, se desprende que ninguno de ellos hace mención a la reparación de daños al ambiente, únicamente es en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente donde se establece en su artículo 153, fracción VII que los interesados en importar o exportar materiales o residuos peligrosos, para obtener la autorización correspondiente deberán garantizar la reparación de los daños y perjuicios que pudieran causarse tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Por lo que respecta a los materiales peligrosos, aún no se ha establecido en ninguna disposición jurídica secundaria la forma de garantizar tal reparación, a diferencia de lo que ocurre con los residuos peligrosos, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 47 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos, el interesado en importar o exportar tales productos, deberá otorgar a la Secretaría de Desarrollo Social una fianza, depósito o seguro para reparar los daños que pudieran causarse aun en el extranjero, con el objeto de que los afectados reciban la reparación que les corresponda.

Por otra parte, como ejemplo de lo hasta ahora anotado podemos mencionar algunos siniestros ecológicos que en nuestro país se han presentado por el uso de objetos y sustancias peligrosas, entre ellos podemos considerar dos; el de PEMEX en Tabasco y el del Buque Tanque Betula.

Es reconocido que la mayoría de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos realizadas por Petróleos Mexicanos tienen graves consecuencias negativas para el ambiente, sobre todo por lo que se refiere a los ecosistemas acuáticos, toda vez que es en ellos en donde principalmente se llevan a cabo tales actividades.

El caso de Tabasco ha sido muy nombrado, en virtud de los daños que se ocasionaron, ya que no sólo se contaminó con hidrocarburos diversos ecosistemas acuáticos, sino además se dañaron predios de propiedad de campesinos y ejidatarios de varios Municipios de ese Estado.

A partir de 1971, Petróleos Mexicanos intensificó sus trabajos de explotación de hidrocarburos, debiendo para ello construir el dren "Arroyo Verde", a través del sistema lagunar de ese Estado, concretamente en las lagunas "El Carmen", "Pajonal", "Machona" y "Redonda", provocando que las corrientes de agua en el interior de ese sistema se vieran trastornadas por estancamientos, debido a los bordes que se levantaron en ambos lados del mencionado dren; además de que con ello se iniciaron los

problemas de salinidad de dichas lagunas, que posteriormente se concretaron con la apertura de la "Boca de Tupilco", permitiendo que el agua de mar entrara al sistema lagunar y se derramara en la zona estuarina y de pastizales, creando un cambio en las condiciones de vida de la fauna y flora acuática, ya que hubo un reemplazo de las poblaciones de organismos animales y vegetales con características dulce-acuiferas o por lo menos salobres, aunado a que repercutió en las actividades productivas de los campesinos, al afectarse sus tierras y desaparecer los pastizales, impidiéndoles que continuaran con tales actividades, que eran fundamentalmente agrícolas y ganaderas, y consecuentemente se afectó su economía.

Debido a ello, los campesinos afectados presentaron un escrito de queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicitando la indemnización de los daños y perjuicios por parte de Petróleos Mexicanos.

Ese Organismo Descentralizado después de analizar la petición y reunir la información procedente, emitió la Recomendación 100/92, en la que, entre otros aspectos, pidió a Petróleos Mexicanos la rehabilitación de los predios afectados, y en el caso de que esto no pudiera realizarse, se indemnizara a los propietarios; asimismo, requirió a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy de Desarrollo Social, que realizara una evaluación exhaustiva del impacto ecológico que se presenta en la zona costera del Estado de Tabasco, a efecto de que Petróleos Mexicanos llevara a cabo las acciones de protección y restauración ecológica procedentes.

Como se observa del ejemplo anotado, el uso de mecanismos y aparatos peligrosos ocasionaron daños tanto al ambiente como perjuicios a particulares, toda vez que se provocó un cambio ecológico en sistemas lagunares, teniendo como consecuencia la muerte de especies de flora y fauna acuática e impidiendo que los campesinos continuaran su actividad productiva, con lo cual perdieron cualquier beneficio económico al que tenían derecho.

Sin embargo, en virtud de que este asunto no fue ventilado ante la autoridad judicial competente, es difícil precisar cuál hubiera sido la resolución de dicha autoridad, toda vez que a pesar de que los daños y perjuicios existían, en ocasiones éstos no fueron realizados por un sólo acto o hecho o por el uso exclusivo de sustancias o aparatos peligrosos, sino que concurrieron diversas acciones que tuvieron como consecuencia estos daños.

A pesar de lo anterior, se considera que las soluciones tomadas por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos fueron benéficas tanto para remediar el desequilibrio ecológico de la región como para indemnizar los daños y perjuicios provocados a los campesinos.

Por otra parte, el caso del Buque Tanque Betula fue otro siniestro que afectó la propiedad de la Nación. Ello ocurrió cuando en el mes de junio de 1993, dicho Buque descargaba ácido sulfúrico a la empresa Fertilizantes del Bajío, antes FERTIMEX, en las costas del Estado de Michoacán, presentándose una falla mecánica en el mismo, lo que provocó que se derramara el ácido sulfúrico al mar y posteriormente su combustible.

Asimismo, a efecto de atender tal situación, las autoridades federales resolvieron prohibir la entrada de cualquier embarcación en una circunferencia de 2 kilómetros a partir de la ubicación del barco, lo que implicó que los pescadores no pudieran continuar con sus actividades productivas.

Después de diversas pruebas tomadas por la Secretaría de Marina, se comprobó que no había alteraciones al ecosistema por el ácido sulfúrico, toda vez que éste se neutralizó con el agua salada, sin embargo, sí hubo daños por el combustible derramado. Esta situación implicaba daños a la propiedad de la Nación, sin embargo, para probarlos era necesario determinar en qué consistían los mismos, además de precisar quién era el responsable de éstos, ya que no sólo podía imputarse esa responsabilidad al propietario del Buque Betula, sino también podría responsabilizarse a la misma empresa Fertilizantes del Bajío, la cual fue la que contrató ese servicio.

Lo anterior, dificultaba en gran medida a quién debía exigírsele la reparación del daño, por lo que a efecto de que tal situación no quedara sin castigo se inició el proceso penal correspondiente, situación que en un momento permitiría exigir la indemnización respectiva.

La actual industrialización ha provocado la existencia de múltiples objetos y sustancias que por su sola naturaleza resultan ser peligrosos, pero tal característica está afectando principalmente al ambiente y por ende a la salud y bienestar del ser humano.

Como se observa, resulta muy importante la teoría que se analiza para la protección del ambiente, porque los que originan el daño están obligados a repararlo y en caso de que sea posible dejar las cosas en el estado en que se encontraban antes de la afectación, la protección será mucho más efectiva.

Anteriormente, era necesario probar que había ilicitud y culpa en la conducta, ahora con el simple uso de un objeto que ocasione un daño al ambiente o a la salud de la humanidad es posible exigir que éste se repare, ya que no es aplicable el caso fortuito o la fuerza mayor para exonerar al individuo, pues únicamente opera como excluyente de responsabilidad la culpa o negligencia inexcusable de la víctima; sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido este criterio en la siguiente jurisprudencia:

“1639. RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR EL USO DE MECANISMOS PELIGROSOS.- El artículo 1913 del Código Civil del Distrito Federal, que consagra la teoría del riesgo objetivo, impone la obligación de reparar el daño a la persona que use el mecanismo o aparato peligroso, por este sólo hecho, aun cuando no obre ilícitamente, y sólo la releva de responsabilidad cuando prueba que hubo culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Quinta Epoca:

Tomo LXXVI, Página 6559. The Mexican Light and Power Company.

Tomo LXXVII, Página 4646. Barrón Manuel y Coag.

Tomo LXXVII, Página 5228. The Mexican Light and Power Company.

Tomo LXXXI, Página 3781. Pérez Maldonado Jesús.

Tomo LXXXIV, Página 1663. Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana.”

Asimismo, en nuestros días es muy común encontrar daños al ambiente provocados por el uso de una substancia peligrosa, ya que como se señaló, la industrialización nos ha llevado a crear situaciones de riesgo constante, lo que ocasiona que en determinadas circunstancias éstas se lleguen a concretizar, exponiendo los ecosistemas y la vida de la población en general.

Como ejemplo de lo anterior, podemos considerar el siniestro ocurrido el día 3 de mayo de 1991 en la ciudad de Córdoba, Veracruz, cuando dentro de las instalaciones de la empresa ANAVERSA (Agricultura Nacional de Veracruz, S.A. de C.V.) se presentaron explosiones provocadas por las sustancias tóxicas que en ella se encontraban almacenadas, ya que el giro de la misma era la producción de plaguicidas y fertilizantes. Tal situación provocó daños a la salud de los habitantes que vivían en la periferia de la empresa, en virtud de que inhalaban los vapores que se desprendían del lugar, además de que los bomberos al intentar apagar el incendio utilizaron agua, lo que no sólo lo agravó sino que ocasionó que el agua mezclada con los productos químicos corriera al alcantarillado y al drenaje que desemboca en los arroyos La Sidra, Tepachero y Las Conchitas, los cuales lógicamente se contaminaron.

En este caso se comprobó que la empresa contaba con las licencias correspondientes, es decir, sí estaba legalmente establecida, pero por lo riesgoso de los productos que utilizaba se ocasionó el siniestro.

Al igual que en el caso de los campesinos de Tabasco, las víctimas de este siniestro solicitaron la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para garantizar que las Secretarías de Salud y la entonces de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy de Desarrollo Social, informaran y precisaran los daños al ambiente y a la salud pública ocasionados por tal siniestro, sin embargo, no solicitaron la indemnización por tales daños.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación 099/91 sin que en ninguno de los puntos solicitara la indemnización a las víctimas del siniestro o la reparación de los daños ambientales.

A pesar de que en este caso el Estado no ha iniciado ningún proceso civil para obtener la reparación del daño ocasionado a los cuerpos de agua, resultaría muy complicado probar ello, ya que en estricto apego a lo establecido por el Código Civil y al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el daño no fue una consecuencia directa de un hecho sino que se necesitó la presencia del agua vertida por los bomberos, ya que sin esta conducta es posible que la contaminación de tales arroyos no se hubiera presentado, porque el móvil que dirigió las sustancias tóxicas

fue precisamente el agua, y por lo tanto, la contaminación referida no fue consecuencia inmediata de las explosiones, resultando entonces que en términos de las previsiones anotadas no podría haber un nexo causal entre el hecho y el daño y por ende, no existiría responsabilidad.

Como se observa, en cualquier momento una sustancia peligrosa puede provocar graves daños al ambiente, es por ello que la responsabilidad objetiva aplicada a la materia ambiental resulta una vía muy conveniente para los afectados y hasta para el mismo Estado, ya que no es necesario que se realicen actividades contrarias a la ley para exigir una indemnización, pues únicamente es necesario la existencia de un daño al ecosistema provocado por el uso de mecanismos, aparatos o sustancias peligrosas.

Sin embargo, a pesar del razonamiento anterior la práctica ha demostrado que esta vía es muy poco recurrida por los particulares y hasta por el mismo Estado, se ha podido observar que los particulares desconocen en su gran mayoría esta alternativa jurídica para que los daños ocasionados a su salud o a sus bienes sean reparados, razón por la cual recurren en muchas ocasiones a los órganos defensores de los derechos humanos, como es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,¹⁹ o bien, en la actualidad a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Este tipo de medios auxiliares de la jurisdicción civil ha provocado que los tribunales civiles no conozcan de daños ambientales, y por ende no sean reparados los mismos, sin embargo, la participación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en este aspecto resulta muy benéfica para los particulares.

En efecto, en términos de lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dicha Procuraduría está facultada para emitir un dictámen técnico cuando por infracción a las previsiones de esa Ley se hubieren ocasionado daños o perjuicios, teniendo el valor de prueba en el caso de la interposición de un juicio.

Otro aspecto con el que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puede ayudar a los particulares es emitiendo una recomendación a la autoridad o particular responsable del daño, solicitando que los responsables indemnizen a la víctima.

Es conveniente señalar que aun cuando este tipo de recomendaciones pueda ser una alternativa para obtener la reparación de los daños al ambiente, no es muy viable, toda

¹⁹ Cabe aclarar que anteriormente los particulares recurrían ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que la misma atendiera quejas por daños al ambiente, sin embargo, la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ocasionó que esa Comisión dejara de conocer de quejas en materia ecológica, toda vez que se considera a la Procuraduría referida como un *Ombudsman* especializado en la materia.

Asimismo, dicha creación ocasionó que en los artículos 24 y 25 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se estableciera que cuando ese Organismo recibiera una queja en materia ecológica debía remitirla a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para su atención procedente, siendo únicamente competente la Comisión para conocer en segunda instancia de tales quejas, siempre y cuando las mismas no impliquen aspectos técnicos o científicos.

vez que las recomendaciones no son actos de autoridad y por ende no son obligatorios para los destinatarios, dependiendo de ellos el atenderlas o no, y en el caso de que no se cumplan la Procuraduría no cuenta con ningún poder para obligar al destinatario a dar el cumplimiento debido.

1.3. Vía jurídica para exigir la indemnización por daños al ambiente derivada de la responsabilidad civil

Para exigir la reparación de los daños ocasionados por un objeto peligroso o por un hecho ilícito se debe acudir ante un tribunal civil, el cual puede ser federal o local, dependiendo de la fuente que haya provocado el daño.

La Constitución en su artículo 104, fracción I, a) dispone que corresponde a los Tribunales Federales conocer:

“De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellos, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;”

Aunado a lo anterior, el artículo 54 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que los Jueces de Distrito en Materia Civil conocerán:

“De las controversias del orden civil que se susciten entre particulares con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el autor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 104, fracción I, de la Constitución;”

En este orden de ideas, la responsabilidad civil se hará valer ante el Juez competente, pudiendo ser el del domicilio del demandado en términos de lo previsto en el artículo 156, fracción IV del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.²⁰

Por otra parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, observa en su artículo 25 que “Las acciones personales se deducirán para exigir el cumplimiento de una obligación personal, ya sea de dar, de hacer o no hacer determinado acto”. En consecuencia, la reparación del daño es una acción personal para exigir a una

²⁰ Tal precepto apunta: “Es juez competente: ... IV.- El del domicilio del demandado, si se trata del ejercicio de una acción sobre bienes muebles, o de acciones personales o del estado civil. Cuando sean varios los demandados y tuvieran diversos domicilios, será competente el juez que se encuentre en turno del domicilio que escoja el actor.”

persona que indemnice a la víctima del daño ocasionado por determinada conducta lícita o ilícita.

Anteriormente, el artículo 430 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal preveía que la reparación de los daños ocasionados por responsabilidad se ventilarían en juicio sumario, sin embargo, con las reformas a tal Código, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de marzo de 1973, se derogaron los artículos del 430 al 442 pertenecientes al Título Séptimo relativo a los juicios especiales y de la vía de apremio, por lo que el juicio que se instaure para exigir la reparación del daño ya no será sumario sino ordinario.

Cabe señalar que la víctima del daño ocasionado por la conducta no requiere mas que probar que surgió éste y no así fijar su importe, ya que ello podrá determinarse en la ejecución de la sentencia, por lo que tampoco el juez que conoce del asunto está obligado a fijar tal cantidad. Lo anterior, se refuerza con lo establecido en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que prevé lo siguiente:

“580. DAÑOS Y PERJUICIOS. CONDENA GENERICA.- Los artículos 85, 515 y 516 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y los códigos procesales de los Estados de la República que tienen iguales disposiciones, permiten concluir que si el actor en un juicio que tiene por objeto principal el pago de daños y perjuicios, prueba su existencia y su derecho a ser indemnizado, pero no rindió pruebas que permitan precisar su importe, ni establecer las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación, la condena al pago genérico de los mismos es procedente, reservándose la determinación de su cuantía para el procedimiento de ejecución de sentencia.

Sexta Epoca, Cuarta Parte:

Vol. XI. Página 80. A.D. 1214/55 Miguel López Esnaurrizar. Unanimidad de 4 votos.

Vol. XXV, Página 118. A.D. 3428/58. Virginia Guillén Román. 5 votos.

Vol. XXIX, Página 54. A.D. 6953/57 Sinforiano Ocejo Río. Unanimidad de 4 votos.

Vol. XXXIII, Página 140. A.D. 5279/59. Gonzalo Téllez. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LX, Página 74. A.D. 2337/61. Irma Muro de Luyando. 5 votos.”

1.4. Responsabilidad civil por daños nucleares

Este tipo de responsabilidad civil se ha querido tratar como un tema aparte, en virtud de estar previsto en una ley diferente al Código Civil.

Los reactivos, substancias o combustibles nucleares y desechos de éstos, son también objetos peligrosos cuyo uso, en caso de provocar un daño generan la responsabilidad civil objetiva, sin embargo, por la gravedad de los mismos es probable que el legislador le haya querido dar un trato especial, regulándolo de manera separada y con condenas distintas a la responsabilidad civil objetiva prevista en el Código Civil.

Siendo Presidente de México el C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, el Congreso de la Unión emitió la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1974.

Su artículo 1o. señala que el objeto de la misma es "...regular la responsabilidad civil por daños que pueden causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de substancias o combustibles nucleares y desechos de éstos". Es decir, confirma que la responsabilidad que nace del uso de tales objetos es de índole civil, además de que en su artículo 4o., establece que es objetiva, y responsabiliza al operador de una instalación nuclear de los daños que ésta ocasione.

El artículo 3o. inciso c) de la Ley citada conceptúa al daño nuclear como: "La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radioactivos que se encuentran en una instalación nuclear, o de las substancias nucleares peligrosas que se produzcan, emanen, o sean consignadas a ella."

Por otra parte, de un análisis de los artículos 4o., 5o., 6o. y 14 de la Ley en comento, se desprende que el operador de una instalación nuclear es quien responde de los daños ocasionados por un accidente nuclear que ocurra en la instalación a su cargo, o en los que intervengan substancias nucleares peligrosas producidas en ella.

Asimismo, el porteador o transportista pueden responder de los daños que son imputables al operador respecto de substancias nucleares, cuando éstos satisfagan los requisitos establecidos en esa Ley y su Reglamento, sin embargo, los mismos no se prevén en ella y el Reglamento aún no se expide, razón por la cual la obligación únicamente es del operador.

Como excepción a la regla anterior, el artículo 24 del ordenamiento jurídico en análisis prevé que el operador tiene derecho a repetir en contra de las siguientes personas: de la física que dolosamente ocasionó los daños nucleares; de la que aceptó contractualmente, por la cuantía establecida en el propio contrato y; del transportista o porteador que sin consentimiento del operador hubiere efectuado el transporte, salvo que éste tuviere por objeto salvar vidas o bienes.

La Ley en análisis establece como indemnización máxima por un accidente nuclear la suma de cien millones de pesos, es decir, cien mil nuevos pesos; respecto a los accidentes nucleares que suceden en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, se fija el límite de ciento noventa y cinco millones de pesos, en la actualidad, ciento noventa y cinco mil nuevos pesos.

Por otra parte, la Ley en su artículo 18 fija los importes que debe cubrirse cuando los daños nucleares afectaron a las personas, siendo éstos los siguientes:

“ ...

- a).- En caso de muerte el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal multiplicado por mil;
- b).- En caso de incapacidad total el salario indicado en el inciso a) multiplicado por mil quinientos; y,
- c).- En caso de incapacidad parcial el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos.

...”

Sin embargo, ese mismo precepto señala que el monto de la indemnización por daños a las personas en su integridad física no podrá exceder del límite máximo previsto en la Ley, es decir, de cien mil nuevos pesos o de ciento noventa y cinco mil nuevos pesos, y en caso de excederse se aplicará la prórrata. Asimismo, se menciona que estos daños serán indemnizados en los términos de las leyes laborales aplicables.

Respecto a la prescripción para reclamar la reparación de los daños nucleares, la ley señala que es de diez años, contados a partir de la fecha en que se produjo el accidente nuclear, pero si tales daños son ocasionados por combustibles nucleares, productos o desechos radioactivos que hubiesen sido objeto de robo, pérdida, echazón o abandono, la prescripción comenzará a contarse a partir de la fecha en que ocurrió tal situación.

Asimismo, la prescripción puede ser de 15 años, contados a partir de que ocurrió el accidente nuclear, cuando se produzcan daños nucleares corporales mediatos que no impliquen pérdida de la vida ni su conocimiento objetivo inmediato.

Ahora bien, por lo que se refiere a las excluyentes de responsabilidad por daños nucleares, la Ley en comento prevé que únicamente se puede exonerar total o parcialmente al operador de su responsabilidad, si éste prueba que la víctima por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa contribuyó o produjo los daños nucleares.

Al igual que la responsabilidad objetiva prevista en el Código Civil, esta Ley únicamente permite que el responsable no lo sea cuando el daño lo produjo la víctima, sin embargo, existe una diferencia, ya que en caso de daños nucleares se puede exonerar al operador parcialmente y ello depende de la consideración del tribunal que conozca del asunto.

Asimismo, esta Ley presenta otros casos en los cuales se puede exonerar al responsable, siendo éstos:

“Artículo 11.- El operador no tendrá responsabilidad por daños nucleares, cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acciones de guerra, invasión, insurrección, u otros actos bélicos, o catástrofes naturales, que produzcan el accidente nuclear.”

Como se observa, los hechos previstos en el artículo transcrito se refieren a casos de fuerza mayor que de acuerdo con lo expuesto y con la doctrina no deben ser una excluyente de responsabilidad, sin embargo, el legislador para estos casos sí lo permitió.

1.4.1. Vía para exigir la reparación del daño nuclear

La Ley es muy clara al señalar el Juez competente que deberá conocer sobre estos asuntos, previendo en su artículo 25 que corresponde a los Tribunales Federales del domicilio del demandado y de acuerdo con las normas del Código Federal de Procedimientos Civiles, es decir, para la resolución de la reparación de daños nucleares no tienen competencia los tribunales civiles locales, ni siquiera a elección de la víctima.

2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública, realiza las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución, leyes y reglamentos administrativos le atribuyen para satisfacer las necesidades generales de una Nación, sin embargo, la función de ejecutar tales leyes no agota todos los actos de dicha Administración, en virtud de que esa función es más reducida que la de administrar.

La Administración Pública, órgano encargado de ejecutar las tareas del Poder Ejecutivo, es una organización de creación social encaminada a realizar los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social, contando con diversos órganos a los cuales legalmente se les asigna una actividad determinada, ya que en un Estado de Derecho los actos de autoridad deben ser debidamente regulados, razón por la cual surge el Derecho Administrativo, considerado como el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura y funcionamiento de esa Administración, así como sus relaciones con los particulares y con los entes públicos²¹.

Las funciones de la Administración Pública se dividen en dos grandes ramas: las encaminadas al provecho directo de la comunidad, v. gr.: la atención de los servicios y la defensa, y otras que se refieren al uso interno o propio de la misma, por ejemplo, el manejo del personal administrativo y la contabilidad.

²¹ "El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulen las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales." Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, Pp. 132 y 133.

Debido a las numerosas materias encargadas al Poder Ejecutivo, el campo de aplicación del Derecho Administrativo es realmente amplio, sin embargo, de todas ellas la que nos interesa para fincar una responsabilidad en materia administrativa por daños al ambiente, es la relativa a las normas que regulan las obligaciones de los particulares frente a la Administración, la cual debe mantener el orden social y la seguridad pública.

Todas esas normas jurídicas están principalmente previstas en las leyes y reglamentos administrativos, que son las fuentes más importantes de ese Derecho. Sin embargo, de tales normas nos interesan aquéllas que prevén la obligación de los particulares a observar determinado comportamiento y que por lo tanto enlazan un acto coercitivo o sanción que para tales efectos tendrá el carácter de administrativo.

Asimismo, en el Derecho Administrativo existe una rama que estudia²² las infracciones administrativas, así como las sanciones con que cuenta el Estado para asegurar el orden público y lograr el eficaz funcionamiento de las actividades que éste realiza. Tiene por objeto sancionar el ilícito administrativo, lo que significa evitar las violaciones al orden administrativo. Tales atribuciones son traducidas como el poder sancionador de la Administración Pública, la cual se fundamenta en el artículo 21 Constitucional, sin embargo, es en otras normas secundarias donde se ha regulado la actuación de esta institución para sancionar los ilícitos administrativos.

En efecto, toda ley administrativa se conforma de tres partes: la sustantiva, la procedimental y la sancionadora. En esta última, la ley establece condiciones o circunstancias para su ejecución, por lo que faculta a la Administración Pública a contar con medios administrativos para ello, a través de la aplicación de sanciones.

Es decir, la parte fundamental de la ley administrativa es la previsión de un procedimiento coactivo necesario para que se cumpla con el orden jurídico y ello se logra mediante la imposición de sanciones administrativas.

Ahora bien, la sanción, en su concepto genérico, es la que establece el orden jurídico para provocar que la conducta prevista en la norma jurídica sea realizada por el sujeto, es decir, "es el acto coactivo que una norma enlaza a determinada conducta, cuya opuesta queda así jurídicamente ordenada, en cuanto contenido de una obligación jurídica".²³ En otras palabras, es el contenido y objeto final de la coactividad y su propósito es conservar el orden social y el interés público. En este sentido, pueden existir sanciones civiles, penales o administrativas, cuya diferencia principal radica en el tipo de derecho del que emanen. Por lo que respecta a la sanción administrativa, se considera como el medio con el que cuenta la Administración Pública para que las obligaciones impuestas a los particulares sean ejecutados. Nace únicamente cuando se

²² Para algunos autores como Andrés Serra Rojas, esta rama del Derecho Administrativo se le denomina Derecho Penal Administrativo.

²³ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, P. 137.

contraviene una disposición positiva que el particular tiene hacia la Administración, además de que no constituyen delitos.

Se caracteriza porque únicamente pueden ser impuestas por las autoridades administrativas, además de estar exclusivamente previstas en leyes y reglamentos de esta materia, ya que solamente esas autoridades las pueden hacer efectivas.²⁴

Lo anterior se observa en lo previsto por el artículo 21 Constitucional, el cual señala que es competencia de las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, los que únicamente pueden consistir en multa o arresto máximo de 36 horas, pero si el infractor no paga la multa impuesta permite que ésta se permute por el arresto con el mismo límite señalado.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“1012. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS. A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consiste únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Quinta Epoca:

Tomo II, Página 287. Estavillo Antonia.

Tomo II, Página 757. Méndez y Téllez Luis.

Tomo II, Página 1650. Norwald Otto.

Tomo III, Página 544. Spitalier Anselmo.

Tomo IV, Página 882. Caravantes Feliciano C.”

Asimismo, el artículo 22 permite que la autoridad judicial aplique total o parcialmente los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil proveniente de un delito, para el pago de impuestos o multas, así como el decomiso de bienes para el caso del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos. Pero prohíbe la multa excesiva, la confiscación de bienes y “cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.”

Sin embargo, tales sanciones son sólo algunas, ya que el artículo 73, fracción XXI de la misma Constitución faculta al Congreso de la Unión para definir las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse. Con esto se refuerza la afirmación en el sentido que las sanciones administrativas deben estar previstas en

²⁴ Esta facultad del Poder Ejecutivo es la misma función que desempeñan los tribunales del poder judicial, sin embargo, la función judicial otorgada al Poder Ejecutivo se deriva de su facultad para obligar a los particulares a acatar determinada conducta, por lo que para no debilitar esa autoridad era necesario que se le permitiera hacer efectivas las obligaciones por él impuestas a través de órganos propios de ese Poder, y no otorgar tal tarea a tribunales ajenos a él. Es decir, la función administrativa únicamente pudo lograr su propósito en coordinación con la función judicial o jurisdiccional.

una ley o reglamento y que éstas no deben versar sobre las sanciones prohibidas por la misma Carta Magna.²⁵

Lo anterior, da la pauta para que en las leyes administrativas existan otro tipo de sanciones y no únicamente las previstas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero es lógico que ellas no pueden contravenir lo ordenado en tales disposiciones, por lo que sus principios deben ser respetados. En tal virtud las sanciones administrativas deben contar con dos requisitos: no podrán constituir una pena trascendental y estarán contenidas en una norma jurídica expedida por los órganos constitucionalmente facultados para ello.

Tal afirmación se ve reforzada con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha continuación se transcriben:

“1013. INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.

Quinta Epoca:

Tomo XV, Página 16. Garza Gutiérrez José.

Tomo XV, Página 621. Clark Antonio Salvador.

Tomo XVI, Página 364. González Jesús.

Tomo XXI, Página 186. Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXI, Página 367. Vázquez Adolfo.”

“1015. INFRACCIONES. SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACION. Si bien, conforme al artículo 21 constitucional tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

Quinta Epoca:

Tomo XXI, Página 186. Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXX, Página 222. Alva Valenzuela Ezequiel.

Tomo XXXVII, Página 16. Tiburcio Felipe.

²⁵ Como se señaló, el artículo 22 Constitucional prohíbe la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otra que sea inusitada o trascendental.

Tomo XLII, Página 3575. Gómez Federico.
Tomo XLIV, Página 2807. Suárez Petra.”

Ahora bien, por lo que respecta a la multa, ésta consiste en el pago al Estado de una cantidad de dinero, para su imposición es necesario, como se señaló, que la misma esté prevista en una ley o reglamento y que la autoridad administrativa se apegue al procedimiento administrativo establecido en el ordenamiento en el cual se fundamenta.

Asimismo, la Constitución establece que en el supuesto de que la multa se imponga a un jornalero, obrero o trabajador, ésta no podrá exceder del importe de su jornal o salario de un día, así como para el caso de que sea un trabajador no asalariado, la multa no deberá exceder del equivalente a un día de su ingreso.

La Constitución prohíbe las multas excesivas, sin embargo, no fija un límite para considerar cuándo es excesiva, lo anterior se debe a que las sanciones las regulan los ordenamientos jurídicos secundarios, y es en ellos donde se establecen los límites máximos que se pueden imponer, pero siempre y cuando no constituyan una sanción trascendental o impliquen el “desvío de poder.”²⁶

En conclusión, podemos afirmar que las multas deben ser impuestas por las autoridades administrativas de conformidad con lo previsto por las leyes o reglamentos administrativos, respetando el procedimiento para ellos establecido y los límites fijados.

Sobre lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado lo siguiente:

“1176. MULTAS. Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo.

Quinta Epoca:

Tomo XII, Página 214. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito.

Tomo XII, Página 440. Durán Carlos M.

Tomo XIII, Página 750. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito.

Tomo XIV, Página 1187. Téllez Corona Francisco.

Tomo XVIII, Página 69. González Eusebio.”

“MULTAS. El artículo 21 constitucional no fija límite alguno a las multas que puedan imponer las autoridades administrativas; pero dichas multas deben fundarse en las disposiciones aplicables de la ley o reglamento respectivo.

Quinta Epoca:

Tomo XIX, Página 723. Nicandro Ortíz y Cía.”

²⁶ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, P. 437.

“MULTAS. El artículo 21 no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas; pero si dichas multas se fundan, no en lo preceptuado por dicho artículo, sino en alguna ley especial, a lo mandado en ésta habrá que atenerse para fijar la legalidad de la multa; pues los actos reclamados deben examinarse de acuerdo con las leyes en que de hecho se apoyan, y no de acuerdo con las que podrían servirles de fundamento, pero que no fueron invocadas como tal, por las autoridades responsables.

Quinta Epoca:

Tomo XIX, Página 723. Nicandro Ortíz y Cía.”

Por otra parte, el arresto consiste en la privación de la libertad por un tiempo determinado, pero en el caso del arresto administrativo la Constitución limita ese tiempo a treinta y seis horas, independientemente de la magnitud del ilícito cometido por el infractor.

Este límite es diferente al caso de la multa, ya que no es posible que en las leyes o reglamentos administrativos se pueda aumentar o disminuir, en virtud de que la Constitución es muy clara.

Lo anterior, ha tenido como consecuencia que a pesar de que las leyes o reglamentos administrativos contemplan el arresto como sanción, en la práctica muy pocas veces se imponga.

En materia ambiental las sanciones están previstas en diversas disposiciones jurídicas, no es posible reunir a todas ellas en una sola ley, en virtud de lo cual también se permite que sean diversas autoridades administrativas quienes las impongan, ello de acuerdo con la competencia que sobre la materia a cada una le haya sido otorgada.

Sin embargo, todas las sanciones en materia ambiental cuentan con características semejantes, así como el procedimiento para su aplicación es muy similar.

En efecto, toda la legislación ambiental prevé al menos las siguientes sanciones: multa, clausura y arresto.

Respecto de la multa, se indicó que es una sanción pecuniaria, mediante la cual se paga al Estado una cantidad de dinero. Para su imposición el acto por el cual se determinó debe cumplir con los requisitos legales, mismos que consisten en la debida motivación y fundamentación.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

“MULTAS.- REQUISITOS LEGALES QUE DEBEN CUMPLIR.- Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales deben cumplirse ciertos requisitos. Haciendo una síntesis de la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, los requisitos son los siguientes: I.- Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir que se exprese con

precisión el precepto legal aplicable al caso; II.- Que la misma se encuentre debidamente motivada; que se señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa; III.- Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado; IV.- Que tratándose de multas en que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoque las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto entre los dos.

Revisión No. 10/85.- Resuelta en sesión de 17 de septiembre de 1985, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

PRECEDENTES:

Revisión No. 2645/82.- Resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1983, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ana María Mújica Reyes.

Revisión No. 275/80.- Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1985, por mayoría de 6 votos y uno en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Roberto Coletti Treviño.”

Asimismo, la legislación ambiental permite que para la imposición de multas exista un rango, en el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente éste va desde veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerse la sanción. Esto significa que no existe una multa determinada sino que variará dependiendo de la gravedad de la infracción y a juicio de la autoridad que la imponga.

Sin embargo, para que esa facultad discrecional para determinar la cantidad de la multa a imponer no se convierta en un abuso de poder, en el acto por el cual se especifique, se debe explicar las razones en las cuales la autoridad se basó para considerar dicho monto. Es por ello que en casi todas las leyes y reglamentos en materia ambiental se señala que para la imposición de sanciones se tomen en cuenta los siguientes aspectos: la gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos; las condiciones económicas del infractor; y la reincidencia, en caso de que la hubiere.

Asimismo, para imponer una multa cuyo monto sea el límite máximo señalado en la ley, la autoridad debe considerar que el infractor realizó un acto gravísimo, situación

que debe motivar. Sobre este aspecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado los siguientes criterios, los cuales son aplicables al caso que nos ocupa:

“MULTAS. PARA IMPONER EL MAXIMO DE LA SANCION, DEBE DEMOSTRARSE QUE SE ESTA EN EL CASO DE EXTREMA GRAVEDAD.- No basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la sanción máxima; y no basta la mera gravedad, porque la gravedad reviste grados cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y un extremo mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica sólo puede corresponder a los casos de extrema gravedad. Por tanto, no demostrándose que se está en un caso en el supuesto de la gravedad suma y que se haya graduado correctamente para la situación concreta la sanción impuesta al demandante, individualizándola, lo jurídico es anular la resolución que impone, con estas deficiencias legales, el máximo de la sanción.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXIII, Página 24. R.F. 548/63. Gustavo Fuentes Martínez. 5 votos.”

“MULTAS ADMINISTRATIVAS.- LA AUTORIDAD TIENE ARBITRIO PARA FIJAR SUS MONTOS CUANDO LA LEY SEÑALA EL MINIMO Y EL MAXIMO DE LAS MISMAS.- Siempre que una disposición legal señala el mínimo y el máximo de una multa que debe aplicarse a determinada infracción, la autoridad goza de arbitrio para fijar el monto de la misma, y si bien el artículo 37, fracción I, del Código Fiscal de la Federación (1967) señala algunos de los criterios que deben justificar dicho monto cuando establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquier otra forma las disposiciones legales o reglamentarias, estas circunstancias constituyen lineamientos genéricos que la autoridad no debe ignorar, pero que habrá de adecuar al caso concreto, tomando en consideración las características peculiares y específicas de éste, que pueden comprender otros elementos no mencionados explícitamente en la disposición citada, ya que del texto de la misma no se desprende que la intención del legislador haya sido convertir la aplicación de las sanciones en una facultad reglada, sino sólo dar una pauta de carácter general que la autoridad debe seguir a fin de que la sanción que imponga esté debidamente motivada, y si el sancionado no la considera así, toca a él impugnar concretamente las razones dadas

por la autoridad y demostrar que las mismas son inexistentes o inadecuadas para apoyar la cuantificación de la sanción impuesta.

Revisión No. 84/84.- Resuelta en sesión de 24 de agosto de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: María del Carmen Arroyo Moreno.

Revisión No. 489/84.- Resuelta en sesión de 12 de junio de 1985, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: María del Carmen Arroyo Moreno.

Revisión No. 786/84.- Resuelta en sesión de 18 de septiembre de 1985, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: María del Carmen Arroyo Moreno.”

Por lo que se refiere a la clausura, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la considera con una doble característica: como una medida de seguridad y como una sanción. Algunas otras leyes en materia ambiental han mantenido este criterio, sin embargo, en ambos casos tienen el mismo objeto: impedir que la fuente de contaminación²⁷ siga operando y con ello evitar que se continúe afectando el ambiente.

Asimismo, la clausura se divide en dos clases: atendiendo a la temporalidad puede ser temporal o definitiva; y dependiendo de las fuentes de contaminación es parcial o total. De estas dos clasificaciones se derivan cuatro tipos de clausuras, las cuales se aplicarán dependiendo de la gravedad de cada situación.

- CLAUSURA PARCIAL TEMPORAL

Este tipo de clausura sólo afecta una parte de las instalaciones del establecimiento, es decir, sólo aquellos que a juicio de la autoridad están contaminando el ambiente o violando la norma jurídica, asimismo, se cierra por un tiempo determinado que, por lo regular, depende del lapso en el que se corrijan las anomalías observadas.

4.

²⁷ La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente hace mención a dos tipos de fuentes contaminantes: la fija y la móvil, sin embargo, es el artículo 6o. de su Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera el que las define, pero para el caso de las clausuras, éstas únicamente operan para las fuentes fijas, siendo aquellas instalaciones establecidas en un sólo lugar, cuya finalidad sea desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera, lógicamente aun cuando el Reglamento no lo señala por no ser su materia, también se incluyen contaminantes a otros elementos ambientales, como el agua o el suelo.

- CLAUSURA PARCIAL DEFINITIVA

Al igual que en el caso anterior, se cierran sólo algunas partes de la empresa, pero de manera definitiva, porque no podrán volver a ser utilizados los elementos clausurados. Ello ocurre generalmente cuando no son subsanables las violaciones cometidas a la ley correspondiente o porque el estado de las fuentes es deplorable, de modo tal que es necesario modificarlas.

- CLAUSURA TOTAL TEMPORAL

En estos casos se cierra totalmente el establecimiento, impidiendo que se pueda realizar cualquier tipo de actividad en él. Sin embargo, ello sólo durará un tiempo determinado, que como se señaló, dependerá del lapso en el que se subsanen las irregularidades observadas por la autoridad.

Por lo general, este tipo de clausura opera cuando se observa que todos los procesos realizados en el establecimiento se llevan a cabo ilegalmente o generan una contaminación, o bien, porque no se puede clausurar únicamente las fuentes contaminantes sin afectar todo el lugar.

- CLAUSURA TOTAL DEFINITIVA

Este tipo de clausura tiene lugar cuando se cierra totalmente el establecimiento, pero éste no podrá ser nuevamente abierto en ningún otro tiempo. Ello se determina en razón de que no son subsanables las violaciones cometidas a la ley o porque las fuentes contaminantes no tienen modo alguno de ser reparadas.

Finalmente, existe el arresto, cuyo análisis no tiene mayor conflicto, ya que como se mencionó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no permite que sea mayor a 36 horas, razón por la cual éste no puede exceder de tal límite.

Por otra parte, la legislación ambiental establece otro tipo de sanciones que consisten en la suspensión del permiso, licencia, autorización o concesión. Por ejemplo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en sus artículos 172 y 175 señala la facultad de la Secretaría de Desarrollo Social para promover ante las autoridades competentes la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y, en general, toda autorización otorgada para la realización de una actividad o para el aprovechamiento de recursos naturales; así como la suspensión o limitación de la instalación o funcionamiento de cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar un desequilibrio ecológico.

Una característica más común a todas las leyes en materia ambiental, es que no establecen sanciones específicas por la violación a determinados preceptos, sino que señalan de manera general las sanciones aplicables por transgredir a los mismos.

Otro aspecto a considerar, y que la mayoría de la leyes en esta materia precisan, es que la imposición de sanciones administrativas es independiente de la aplicación de otras, ya sean de tipo penal o civil, por lo que en el caso de un daño al ambiente pueden incurrir varias penas para el sujeto que lo ocasionó, claro está que deben ser impuestas por las diversas autoridades competentes.

Para concluir, se expondrán a continuación las sanciones que todos los ordenamientos jurídicos aplicables establecen para evitar que se ocasione un daño al ambiente, todos ellos se dividirán por la materia que regulan, siendo éstas las siguientes:

- A) Impacto ambiental.
- B) Flora y fauna acuáticas.
- C) Flora silvestre y aprovechamientos forestales.
- D) Fauna silvestre.
- E) Atmósfera.
- F) Agua y ecosistemas acuáticos.
- G) Suelo.
- H) Materiales y residuos peligrosos.
- I) Ruido.

A) IMPACTO AMBIENTAL

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.</p>	<p>Cualquier infracción que se cometa al Reglamento señalado (Art. 47).</p> <p>En caso de haber vencido el plazo concedido para subsanar las infracciones y éstas aún subsistieran. (Art. 47).</p> <p>A los reincidentes. (Art. 47).</p>	<p>Procederán las siguientes sanciones: multa por el equivalente de 20 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción; clausura temporal o definitiva, parcial o total; suspensión o revocación de la autorización en materia de impacto ambiental, y arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. (Art. 47).</p> <p>Multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de ellas exceda de 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción. (Art. 47).</p> <p>Multa hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin que se exceda de 40,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción. (Art. 47).</p>	<p>SEDESOL</p> <p>SEDESOL</p> <p>SEDESOL</p>

B) FLORA Y FAUNA ACUATICAS

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Pesca.</p>	<p>Al que realice la pesca comercial o recolecte del medio natural: reproductores, larvas, postlarvas, crías, huevos, semillas o alevinos de las especies pesqueras, sin contar para ello con la concesión, permiso o autorización correspondiente. (Art. 24, I).</p>	<p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, I, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que opere barcos-fábrica o plantas flotantes sin contar con la concesión o permiso respectivo. (Art. 24, II)</p>	<p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, II, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que explote, siendo titular de una concesión o permiso, una especie o grupo de especies, en volúmenes mayores o fuera de las normas técnicas y económicas establecidas. (Art. 24, III).</p>	<p>Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, III, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>A los titulares que facturen o amparen productos pesqueros, que no hubieran sido obtenidos en los términos de su concesión, permiso o autorización. (Art. 24, IV).</p>	<p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, IV, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Pesca.	Al que practique actividades de pesca de fomento, didáctica o deportivo-recreativa, sin contar con el permiso o autorización, según sea el caso. (Art. 24, V).	Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 20 a 100 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, V, 25, 26 y 27)	SEPESCA
	Al que simule actos de pesca de consumo doméstico, de fomento deportivo-recreativa o didáctica con el propósito de lucrar con los productos obtenidos de las capturas. (Art. 24, VI)	Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, VI, 25, 26 y 27)	SEPESCA
	Al que transfiera, sin autorización de la SEPESCA los derechos derivados de las concesiones o permisos. (Art. 24, VII).	Revocación de la concesión, permiso o autorización, clausura definitiva de las instalaciones y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, VII, 25, 26 y 27)	SEPESCA
	Al que no lleve a bordo de las embarcaciones la documentación expedida por la SEPESCA para acreditar la concesión, permiso o autorización. (Art. 24, VIII).	Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 20 a 100 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, VIII, 25, 26 y 27)	SEPESCA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Pesca.</p>	<p>Al que efectúe operaciones de pesca con embarcaciones extranjeras sin el permiso correspondiente. (Art. 24, IX).</p>	<p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 2001 a 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, IX, 25 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que desembarque productos pesqueros en el extranjero o transbordarlos sin contar con la autorización de la SEPESCA, salvo en caso de siniestro. (Art. 24, X)</p>	<p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 2001 a 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, X, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que descargue en puertos mexicanos productos de pesca comercial provenientes de embarcaciones extranjeras, sin autorización de la SEPESCA, salvo en caso de siniestro. (Art. 24, XI)</p>	<p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XI, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que no dé el aviso de arribo, cosecha o recolección a la autoridad pesquera, conforme a lo dispuesto en el Reglamento. (Art. 24, XII).</p>	<p>Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XII, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Pesca.</p>	<p>Al que practique la pesca en altamar o en aguas de jurisdicción extranjera, con embarcaciones de matrícula y bandera mexicanas, sin la autorización correspondiente, con excepción de la pesca deportivo-recreativa. (Art. 24, XIII).</p> <p>Al que no acate las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas por gobiernos extranjeros al gobierno mexicano, para la captura de especies. (Art. 24, XIV).</p> <p>Al que haga uso indebido de la información técnica o científica de la SEPESCA. (Art. 24, XV).</p> <p>Al que transporte en embarcaciones destinadas a la pesca instrumentos explosivos o sustancias contaminantes no autorizadas por la SEPESCA. (Art. 24, XIV).</p> <p>Al que utilice instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no autorizados. (Art. 24, XVII).</p>	<p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XIII, 25 26 y 27)</p> <p>Amonestación y multa equivalente de 2001 a 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción (Art. 24, XIV, 25, 26 y 27)</p> <p>Amonestación y multa equivalente de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 24, XV, 25, 26 y 27)</p> <p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, XVI, 25, 26 y 27)</p> <p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de las embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 2001 a 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XVII, 25 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Pesca.</p>	<p>Al que practique la pesca con embarcaciones distintas de aquellas que haya autorizado y registrado la SEPESCA. (Art. 24, XVIII).</p>	<p>Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XVIII, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que extraiga, capture, posea, transporte o comercie especies declaradas en veda o con talla o pesos inferiores al mínimo especificado por la SEPESCA u obtenerlas de zonas o sitios de refugio o de reproducción. (Art. 24, XIX).</p>	<p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, XIX, 25, 26 y 27).</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que capture deliberadamente o sin ajustarse a las normas técnicas establecidas, quelonios o mamíferos marinos y especies en peligro de extinción, sin la autorización de la SEPESCA. (Art. 24, XX).</p>	<p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, XX, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>
	<p>Al que omita el uso de la bitácora de pesca, altere o anote con falsedad los datos técnicos que se asientan en la misma o no la entregue a la autoridad dentro de los plazos que establezca el Reglamento de la Ley de Pesca. (Art. 24, XXI).</p>	<p>Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XXI, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Pesca.</p>	<p>Al que no proporcione la información en los términos y plazos que solicite la SEPESCA o incurra en falsedad al rendir ésta. (Art. 24, XXII).</p> <p>Al que instale artes de pesca fijas sin contar con la autorización correspondiente. (Art. 24, XXIII).</p> <p>Al que introduzca o maneje bajo cualquier forma, especies o material biológico en aguas de jurisdicción federal, que causen daño, alteren o pongan en peligro la conservación de los recursos pesqueros. (Art. 24, XXIV).</p> <p>Al que no demuestre documentalmente ante la SEPESCA la legal procedencia de los productos de flora y fauna acuáticas por parte de quienes lo poseen, almacenen, transporten o comercien. (Art. 24, XXV)</p>	<p>Suspensión temporal de los derechos de la concesión, permiso o autorización, clausura temporal de las instalaciones y/o imposición de multa de 20 a 100 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XXII, 25, 26 y 27)</p> <p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 101 a 1000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XXIII, 25, 26 y 27)</p> <p>Decomiso de los productos obtenidos de la flora y fauna acuáticas y/o de embarcaciones o vehículos, artes de pesca y/o imposición de multa equivalente de 2001 a 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Arts. 24, XXIV, 25, 26 y 27)</p> <p>Revocación de la concesión, permiso o autorización; decomiso de productos y/o imposición de multa equivalente de 1001 a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción; y de acuerdo con la gravedad de la falta, clausura temporal de la instalación o instalaciones y/o decomiso de la embarcación o vehículo. (Arts. 24, XXV, 25, 26 y 27)</p>	<p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p> <p>SEPESCA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Pesca.	Cuando se cometan diversas infracciones previstas en la Ley de Pesca. (Art. 25).	La sanción se aplicará como corresponda a cada una de las infracciones, pero el monto total de la multa que se imponga no excederá a las 20000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 25)	SEPESCA
Reglamento de la Ley de Pesca.	Cuando se causen graves daños al ecosistema o riesgo inminente que pueda ser causado. (Art. 75, I).	Revocación de la concesión, permiso o autorización correspondiente. (Arts. 73 y 75)	SEPESCA
	Cuando se reincida en falsedad u omisión al rendir la información de pesca. (Art. 75, II)	Revocación de la concesión, permiso o autorización correspondiente. (Arts. 73 y 75)	SEPESCA
	Al que no acate, sin causa justificada, las condiciones generales de orden técnico que señale la SEPESCA, dentro del plan establecido para ello (Art. 75, III).	Revocación de la concesión, permiso o autorización correspondiente. (Arts. 73 y 75)	SEPESCA
	Al que transfiera las autorizaciones sin consentimiento de la SEPESCA o transfiera los derechos derivados de la concesión o permiso. (Art. 75, IV).	Revocación de la concesión, permiso o autorización correspondiente. (Arts. 73 y 75).	SEPESCA

C) FLORA SILVESTRE Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Forestal	A quien teniendo la obligación de hacerlo, no prevenga o combata los incendios forestales o las plagas o enfermedades que afecten a la vegetación forestal. (Art. 45, I).	Multa por el equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 45).	SARH
	Al que en terrenos forestales establezca cultivos agrícolas, encerraderos de ganado o labores de pastoreo o de otra índole, sin apego a las disposiciones contenidas en el programa de manejo autorizado. (Art. 45, II).	Multa por el equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 45).	SARH
	Al que incumpla con la obligación de dar los avisos o solicitar las inscripciones registrales previstos en la Ley Forestal. (Art. 45, III).	Multa por el equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 45).	SARH
	A quien ejecute aprovechamientos forestales en contravención a las disposiciones contenidas en el programa de manejo autorizado. (Art. 46, I)	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que viole las disposiciones contenidas en los decretos por los que se establezcan reservas y zonas forestales, parques nacionales y vedas. (Art. 46, II).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que, en desacato de mandato legítimo de las SARH, se rehusa a prevenir o combatir los incendios forestales o las plagas o enfermedades que afecten la vegetación forestal. (Art. 46, III).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que por imprudencia provoque incendios en terrenos forestales. (Art. 46, IV).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Forestal.	Al propietario o poseedor de terrenos afectados por un incendio o a los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación de dichos terrenos que no den aviso del incendio a la SARH. (Art. 46, IV).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que extraiga suelo en contravención a las normas aplicables o realice cualquier acción que comprometa la regeneración y capacidad productiva de los terrenos forestales. (Art. 46, V).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que intencionalmente y sin observar las normas oficiales mexicanas que emita la SARH, provoque incendios en terrenos forestales. (Art. 46, VI).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que falsifique la documentación para transportar o almacenar materias primas forestales maderables o las marcas para la madera en rollo que expide la SARH. (Art. 46, VII).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que sin autorización realice cambios de uso de suelo en terrenos forestales. (Art. 46, VIII).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que sin autorización de la SARH y sin haber realizado los trámites conducentes lleve a cabo aprovechamientos de recursos forestales maderables y para la forestación y reforestación en terrenos forestales o de apúnd preferentemente forestal. (Arts. 11. y 46, IX).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Forestal.	Al que transporte o almacene materias primas forestales maderables sin la documentación y la marca que para el efecto expida la SARH. (Arts. 20 y 46, IX).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	A quienes transporten o realicen actos de comercio o transformación de materias primas forestales sin verificar que las mismas provengan de aprovechamientos para los cuales existe autorización correspondiente. (Arts. 22 y 46, IX).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	Al que se apodere ilícitamente de la documentación o de los marcadores autorizados por la SARH, para amparar el transporte y almacenamiento de materias primas forestales maderables. (Art. 46, X).	Multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa la infracción. (Art. 46)	SARH
	A los reincidentes de las infracciones señaladas en la Ley Forestal. (Art. 47)	El doble de las multas previstas para cada caso. (Art. 47)	SARH
	Al titular de un aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación que por incumplir las obligaciones señaladas en el programa de manejo autorizado comprometa la biodiversidad de la zona, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos en cuestión. (Art. 50).	Suspensión total o parcial de la autorización del aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación. (Art. 50)	SARH
	En caso de existir persistencia a lo señalado en el párrafo anterior. (Art. 52).	Revocación de la autorización del aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación o reforestación. (Art. 52)	SARH
Al que incumpla con las obligaciones señaladas en las autorizaciones expedidas por la SARH y no haya dado cumplimiento a las mismas en el plazo concedido por esa dependencia. (Art. 51).	La SARH podrá realizar los trabajos respectivos con cargo al obligado, cuyo costo tendrá el carácter de crédito fiscal. (Art. 51)	SARH	

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Vegetal.	A) que incumpla con lo establecido en las normas oficiales derivadas de la Ley (Art. 66. I)	Multa de 50 a 20,000 salarios. (Art. 66. I)	SARH
	Al que movilice, importe o exporte vegetales, sus productos o subproductos e insumos sujetos a control fitosanitario sin contar, cuando se requiera, del certificado fitosanitario. (Art. 66. II).	Multa de 2,000 a 20,000 salarios (Art. 66. I)	SARH
	A los agentes aduanales, que no vigilen que se cumplen con las disposiciones fitosanitarias respectivas. (Arts. 23, 29 y 66, III)	Multa de 2,000 a 20,000 salarios (Art. 66. III)	SARH
	A quienes importen o movilicen alguna o varias de las mercancías que sean susceptibles de ser portadoras de plagas y que no cumplan con las disposiciones fitosanitarias respectivas. (Arts. 23, 29 y 66, III)	Multa de 2,000 a 20,000 salarios. (Art. 66, III)	SARH
	Al que importe mercancías que puedan ser portadoras de plagas que no cumplan con las disposiciones fitosanitarias respectivas. (Arts. 30 y 66, IV)	Multa de 200 a 20,000 salarios. (Art. 66, IV)	SARH
	A quienes no registren los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal. (Arts. 39 y 66, V)	Multa de 200 a 20,000 salarios. (Art. 66, V)	SARH
	A los fabricantes o laboratorios de pruebas acreditados que no proporcionen a la SARH la información técnica sobre la calidad fitosanitaria de insumos que se utilicen en las actividades agrícolas y forestales. (arts. 41 y 66, VI)	Multa de 300 a 3,000 salarios. (Art. 66, VI)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Vegetal.	Al que expenda, adquiera o aplique insumos que requieran recomendación escrita, incumpliendo lo dispuesto por las normas oficiales mexicanas. (Arts. 42 y 66, VII)	Multa de 200 a 20,000 salarios. (Arts. 66, VII)	SARH
	Al que no dé aviso de funcionamiento para desarrollar o prestar actividades o servicios fitosanitarios. (Arts. 44 y 66, VIII)	Multa de 200 a 2,000 salarios. (Art. 66, VIII)	SARH
	A las personas que se dediquen a la fabricación, formulación, importación, aplicación y comercialización de insumos fitosanitarios y de nutrición vegetal que no soliciten a las unidades de verificación y organismos de certificación acreditados que conforme a la norma oficial mexicana aplicable, corroboren la efectividad biológica y las recomendaciones sobre aplicación, uso y manejo indicadas en la misma norma. (Arts. 45 y 66, IX).	Multa de 200 a 10,000 salarios. (Art. 66, IX)	SARH
	Al que incumpla con las medidas fitosanitarias de emergencia que establezca la autoridad competente. (Arts. 46 y 66, X)	Multa de 300 a 30,000 salarios. (Art. 66, X)	SARH
	A las personas que certifiquen o verifiquen el cumplimiento de normas oficiales mexicanas a sí mismas o cuando tengan un interés directo. (Arts. 48 y 66, XI)	Multa de 2,000 a 20,000 salarios (Arts. 66, XI)	SARH
	Al que se niegue a prestar sin causa justificada el servicio fitosanitario solicitado a un organismo de certificación o unidad de verificación aprobados o acreditados. (Art. 66, XII)	Multa de 20 a 2,000 salarios. (Art. 66, XII)	SARH
	Al que no preste los servicios y desarrolle las actividades indicadas en las normas oficiales mexicanas (Arts. 50, I y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Vegetal.	Al que no avise a la SARH cuando conozca sobre la presencia de una enfermedad o plaga de vegetales que de acuerdo con las normas oficiales mexicanas respectivas, sean de notificación obligatoria. (Arts. 50, II y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH
	Al que no presente a la SARH informes sobre los certificados fitosanitarios que expida en la forma y plazos que determine el Reglamento de la misma Ley. (Arts. 50, III y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH
	Al que no informe periódicamente a la SARH sobre los servicios fitosanitarios que presta (Arts. 50, IV y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH
	Al que no asista a la SARH en casos de emergencia fitosanitaria. (Arts. 50, V y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH
	Al que no cumpla con sus demás obligaciones a su cargo. (Arts. 50, VI y 66, XIII)	Multa de 100 a 10,000 salarios. (Art. 66, XIII)	SARH
	A las personas físicas o morales aprobadas o acreditadas que certifiquen materias para las cuales no fueron reconocidas por la SARH (Arts. 53, 66, XIV)	Multa de 300 a 3,000 salarios. (Art. 66, XIV)	SARH
	A las unidades de verificación aprobadas o acreditadas que realicen verificaciones sin que haya petición de parte o en materias en las cuales no fueron aprobadas. (Arts. 56 y 66, XIV)	Multa de 300 a 3,000 salarios. (Art. 66, XIV)	SARH
	Al responsable del dictamen de una verificación que no lo presente a la SARH. (Arts. 57 y 66, XV)	Multa de 500 a 10,000 salarios. (Art. 66, XV)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Vegetal.	Al propietario o porteador del campo agrícola, huerto, vivero, plantación, aserradero, patio de concentración, recinto, lote o vehículo de transporte del que se haya tomado la muestra ante el riesgo de diseminación de una plaga, que no guarde en custodia su bien. (Arts. 60 y 66, XVI).	Multa de 200 a 20,000 salarios. (Art. 66, XVI)	SARH
	Al que incumpla lo establecido en la Ley Federal de Sanidad Vegetal. (Art. 66, XVII)	Multa de 50 a 15,000 salarios. (Art. 66, XVII)	SARH
	A los viveros, huertos, empacadoras, recintos, almacenes, aserraderos, plantaciones, patios de concentración y cualquier otro establecimiento donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios que no observen lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y respecto a la custodia de muestras ante el riesgo de diseminación de una plaga. (Arts. 19, 60 y 67)	Clausura hasta por 15 días del establecimiento referido. (Art. 67)	SARH
	A las personas que no observen lo previsto en las normas oficiales mexicanas para la aplicación, uso y manejo en el campo que deberán reunir los insumos fitosanitarios y de nutrición vegetal, así como apliquen éstos sin el registro correspondiente (Arts. 38, 39 y 67)	Clausura hasta por 15 días del establecimiento referido. (Art. 67)	SARH
	A los laboratorios de pruebas acreditados que formulen los estudios de efectividad biológica, que no se sujeten a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas. (Arts. 40 y 68, I)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Vegetal.</p>	<p>A las personas aprobadas por la SARH que certifiquen o verifiquen el cumplimiento de normas oficiales mexicanas a sí mismas o cuando tengan un interés directo. (Arts. 48 y 68, I)</p>	<p>Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no presten los servicios o desarrollen las actividades que se indiquen en las normas oficiales mexicanas que se expidan sobre el particular. (Arts. 50, I y 68, I)</p>	<p>Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no avisen a esa dependencia cuando conozcan sobre la presencia de una enfermedad o plaga de vegetales cuya notificación sea obligatoria. (Art. 50, II y 68, I)</p>	<p>Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no presenten a esa dependencia los informes sobre los certificados fitosanitarios que expidan. (Arts. 50, III y 68, I)</p>	<p>Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no informen periódicamente a esa dependencia sobre los servicios fitosanitarios que presten. (Arts. 50, IV y 68, I)</p>	<p>Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Vegetal.	A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no asistan a esa dependencia en casos de emergencia fitosanitaria. (Arts. 50, V y 68, I)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH
	A los organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados por la SARH que no cumplan con las obligaciones a su cargo. (Arts. 59, V y 68, I).	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SAHR
	A las personas físicas o morales aprobadas por la SARH que certifiquen en materias para las cuales no fueron reconocidas. (Arts. 53 y 68, I)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH
	A las unidades de verificación aprobadas que realicen verificaciones sin que haya petición de parte (Arts. 56 y 68, II)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH
	Al responsable del dictamen de una verificación que no lo presente a la SARH (Arts. 57 y 68, I)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH
	A los particulares que hayan obtenido de la SARH el permiso para instalar puntos de verificación interna que no cumplan con las normas oficiales mexicanas aplicables. (Arts. 59 y 68, II)	Suspensión temporal de la aprobación o permiso. (Art. 68)	SARH

D) FAUNA SILVESTRE

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>Incumplir lo establecido en las normas oficiales previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Art. 54, I)</p>	<p>Multa de 100 a 15,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, I)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios que no den aviso del inicio del funcionamiento de los lugares donde se concentran animales, con motivo de ferias, exposiciones o similares; los destinados a sacrificios de animales; los que industrialicen, procesen, empaquen, refrigieren o expendan productos o subproductos animales para consumo humano; los que fabriquen o expendan productos o subproductos animales para consumo humano; los que fabriquen o expendan productos químicos, farmacéuticos o biológicos para uso en animales, y los hospitales, clínicas veterinarias, laboratorios de pruebas o diagnóstico y demás que presenten servicios zoonosarios. (Arts. 18, 19 y 54, II).</p>	<p>Multa de 100 a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Al propietario de las plantas de sacrificio de animales y rastros que no tengan a su servicio un médico veterinario aprobado, cuando así lo hayan determinado las normas oficiales. (Art. 54, III)</p>	<p>Multa de 1,000 a 15,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, III)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Al que utilice la denominación "Tipo Inspección Federal", sin contar con la calidad zoonosaria certificada. (Arts. 20 y 54, IV).</p>	<p>Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, IV)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A quien no compruebe la existencia del certificado zoonosario correspondiente. (Art. 54, V).</p>	<p>Multa de 500 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, V)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	Quienes importen o movilicen animales, sus productos y subproductos y productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos. (Art. 54, V).	Multa de 500 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, V).	SARH
	Comercializar productos y subproductos de origen animal, así como los productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios, para uso en animales o consumo por éstos, que no requieran de certificado zoosanitario, sin mencionar ostensiblemente las especificaciones zoosanitarias con que cumplen. (54, VI).	Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (54, VI)	SARH
	A quien comercialice con el lote de productos de donde se haya tomado la muestra para la aplicación de cuarentenas de productos, subproductos animales, productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales. (Arts. 34 y 54, VII).	Multa de 5,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VII)	SARH
	A los médicos veterinarios y titulares de los organismos, unidades y laboratorios, así como a los propietarios y administradores de tales lugares que no avisen a la SARH cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales, que sea de notificación obligatoria, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas. (Arts. 43, II y 54, VIII).	Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VIII)	SARH
	A los médicos veterinarios y titulares de los organismos, unidades y laboratorios, así como a los propietarios y administradores de tales lugares que no proporcionen a la SARH relaciones de los certificados que expidan, en la forma y plazo que determine el Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 43, III y 54, VIII)	Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VIII)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A los médicos veterinarios y titulares de los organismos, unidades y laboratorios, así como a los propietarios y administradores de tales lugares que no proporcionen a la SARH información sobre los servicios zoonosarios que presten. (Arts. 43, IV y 54, VIII).</p>	<p>Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VIII).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los médicos veterinarios y titulares de los organismos, unidades y laboratorios, así como a los propietarios y administradores de tales lugares que no asistan a la SARH en casos de emergencia zoonosaria. (Arts. 43, V y 54, VIII).</p>	<p>Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VIII).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los médicos veterinarios y titulares de los organismos, unidades y laboratorios que no cumplan con las demás obligaciones previstas para ellos en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 43, VI y 54, VIII).</p>	<p>Multa de 1,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, VIII)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A quien falsifique o altere certificados zoonosarios, actas de verificación y demás documentos oficiales zoonosarios. (Art. 54, IX).</p>	<p>Multa de 5,000 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, IX)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Las demás infracciones a la Ley Federal de Sanidad Animal y cuya violación no se haya especificado en los párrafos anteriores. (Art. 54, X).</p>	<p>Multa de 100 a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción. (Art. 54, X)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los establecimientos donde se concentren animales, con motivo de ferias, exposiciones o eventos similares que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55, I).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, I)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los establecimientos destinados a sacrificios de animales que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55, I).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, I)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	A los establecimientos que industrialicen, procesen, empaquen, refrigeren o expendan productos o subproductos animales para consumo humano que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55. I).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. I)	SARH
	A los establecimientos que fabriquen o expendan alimentos procesados para consumo de animales que representen un riesgo zoonosario que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55. I).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. I)	SARH
	A los establecimientos que fabriquen o expendan productos químicos, farmacéuticos o biológicos para uso en animales que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55. I).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. I)	SARH
	A los hospitales, clínicas veterinarias, laboratorios de pruebas o diagnóstico y demás que presten servicios zoonosarios que contravengan las normas oficiales conforme a las cuales deberán operar tales establecimientos. (Arts. 18 y 55. I).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. I)	SARH
	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos en donde se concentren animales, con motivo de ferias, exposiciones o eventos similares que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55. II).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. II)	SARH
	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos destinados a sacrificios de animales que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55. II).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55. II)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que industrialicen, procesen, empaquen, refrigeren o expendan productos o subproductos animales para consumo humano que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que fabriquen o que expendan alimentos procesados para consumo de animales que representen un riesgo zoonosario que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que fabriquen o expendan productos químicos, farmacéuticos o biológicos para uso en animales que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los hospitales, clínicas veterinarias, laboratorios de pruebas o diagnóstico y demás que presten servicios zoonosarios que no avisen del inicio de su funcionamiento a la SARH. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos en donde se concentren animales, con motivo de ferias, exposiciones o eventos similares que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifiquen el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos destinados a sacrificios de animales que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifiquen el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes. (Arts. 18, 19 y 55, II).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)	SARH
	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que industrialicen, procesen, empaquen, refrigeren o expendan productos o subproductos animales para consumo humano que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifiquen el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes. (Arts. 18, 19 y 55, II).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)	SARH
	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que fabriquen o que expendan alimentos procesados para consumo de animales que representen un riesgo zoonosológico que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifique el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes (Arts. 18, 19 y 55, II)	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)	SARH
	A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los establecimientos que fabriquen o expendan productos químicos, farmacéuticos o biológicos para uso en animales que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifique el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes. (Arts. 18, 19 y 55, II).	Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)	

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A los propietarios, administradores o encargados de la administración de los hospitales, clínicas veterinarias, laboratorios de pruebas o diagnóstico y demás que presten servicios zoonosanitarios que no proporcionen las facilidades necesarias al personal de la SARH para que verifique el cumplimiento de las normas oficiales correspondientes. (Arts. 18, 19 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las plantas de sacrificio de animales que no cuenten durante las horas laborables cuando menos con un médico veterinario aprobado, así como a las que no cuenten en los casos que así se requiera con un médico veterinario de la SARH. (Arts. 20 y 55, II)</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Los establecimientos, industrializadoras, empacadoras y frigoríficos que no utilicen la denominación "Tipo Inspección Federal" como símbolo de calidad en sus productos y subproductos, siempre y cuando sus instalaciones y proceso productivo se ajusten a las normas oficiales y su calidad zoonosanitaria esté certificada por un organismo de certificación aprobado. (Arts. 20 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Los rastros que no cuenten cuando menos con un médico veterinario aprobado, cuando así lo determinen las normas oficiales. (Arts. 20 y 55, II).</p>	<p>Clausura de los establecimientos hasta por 15 días, sin perjuicio de la aplicación de otras multas. (Art. 55, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los que incumplan las normas oficiales en las que se establezcan los casos en que la movilización e importación de animales, sus productos y subproductos, así como de productos biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios para uso en animales o consumo por éstos, requieran de certificado zoonosanitario en razón del riesgo zoonosanitario que impliquen. (Arts. 21 y 56, I)</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, I)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	A los que incumplan con los requisitos que se fijan en las normas oficiales correspondientes para la expedición de los certificados zoonosanitarios. (Arts. 23 y 56, I).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, I)	SARH
	A los que incumplan con la norma oficial para obtener la aprobación como laboratorio de pruebas. (Arts. 42 y 56, I)	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, I)	SARH
	A los médicos veterinarios, que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no desarrollen las actividades para las cuales se les facultó conforme a las normas oficiales expedidas sobre el particular. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los médicos veterinarios que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no avisen a esa dependencia cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales que sea de notificación obligatoria. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los médicos veterinarios que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no proporcionen a la SARH las relaciones de los certificados que ellos expidan. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los médicos veterinarios, que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no proporcionen a la SARH la información sobre los servicios zoonosanitarios que presten. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A los médicos veterinarios, que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no asistan a la SARH en casos de emergencia zoonosanitaria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los médicos veterinarios que brinden servicios como coadyuvantes de la SARH en las funciones de asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria a los productores; que no cumplan con las demás obligaciones previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no desarrollen las actividades para las cuales se les facultó conforme a las normas oficiales expedidas sobre el particular. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no avisen a la SARH cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales que sea de notificación obligatoria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no proporcionen a la SARH las relaciones de los certificados que ellos expidan. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no proporcionen a la SARH la información sobre los servicios zoonosanitarios que presten. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II).</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no asistan a la SARH en casos de emergencia zoonosanitaria. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos nacionales de normalización que elaboren normas mexicanas de carácter zoonosanitario; que no cumplan con las demás obligaciones previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no desarrollen las actividades para las cuales se les facultó conforme a las normas oficiales expedidas sobre el particular. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no avisen a la SARH cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales que sea de notificación obligatoria. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no proporcionen a la SARH las relaciones de los certificados que ellos expidan. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no proporcionen a la SARH la información sobre los servicios zoonosanitarios que presten. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no asistan a la SARH en casos de emergencia zoonosanitaria. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A los organismos de certificación que expidan certificados zoonosanitarios; que no cumplan con las demás obligaciones previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH, que no desarrollen las actividades para las cuales se les facultó conforme a las normas oficiales expedidas sobre el particular. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH, que no avisen a esa dependencia cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales que sea de notificación obligatoria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH, que no proporcionen a esa dependencia las relaciones de los certificados que ellos expidan. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH, que no proporcionen a esa dependencia la información sobre los servicios zoonosanitarios que presten. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH, que no asistan a esa dependencia en casos de emergencia zoonosanitaria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley Federal de Sanidad Animal.</p>	<p>A las unidades de verificación que verifiquen a petición de parte el cumplimiento de las normas oficiales que expida la SARH; que no cumplan con las demás obligaciones previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 37, 43 y 56, II)</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no desarrollen las actividades para las cuales se les facultó conforme a las normas oficiales expedidas sobre el particular. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no avisen a la SARH cuando tengan conocimiento de una enfermedad o plaga de animales que sea de notificación obligatoria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no proporcionen a la SARH las relaciones de los certificados que ellos expidan. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no proporcionen a la SARH la información sobre los servicios zoonosanitarios que presten. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no asistan a la SARH en casos de emergencia zoonosanitaria. (Arts. 37, 43 y 56, II).</p>	<p>Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Sanidad Animal.	A los laboratorios de pruebas en materia zoonosanitaria que elaboren diagnósticos y pruebas de laboratorio; que no cumplan con las demás obligaciones previstas en la Ley Federal de Sanidad Animal. (Arts. 37, 43 y 56, II).	Suspensión temporal o revocación. (Art. 56, II)	SARH
	A los reincidentes de las infracciones a la Ley Federal de Sanidad Animal. (Art. 57).	Multa hasta por el doble de las cantidades señaladas para cada caso en el artículo 54 de la Ley Federal de Sanidad Animal. (Art. 57)	SARH
	A los reincidentes que contravengan lo dispuesto en las normas oficiales que para ese efecto señalan los artículos 18, 19 y 20, cuya sanción se establece en el artículo 55 de la Ley Federal de Sanidad Animal. (Art. 57).	Clausura temporal o permanente del establecimiento. (Art. 57)	SARH
Ley Federal de Caza.	A los que ejerzan la caza sin el permiso correspondiente. (Art. 33, I).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	A los que se apropien de animales salvajes sin permiso. (Art. 33, II).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Caza.	Al que transite en despoblado con armas de caza, trampas u otros medios de captura, sin la licencia respectiva. (Art. 33, III).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que capture animales predadores con trampas no autorizadas. (Art. 33, IV).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que ejerza la caza de especies en veda temporal. (Art. 33, V).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que ejerza la caza con la ayuda de luz artificial, de venenos o reclamos. (Art. 33, VI).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Caza.	Al que venda, comercie o anuncie carnes, productos o despojos de animales de caza. (Art. 33, VII).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que cace o capture más animales de los autorizados en el permiso. (Art. 33, VIII)	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que transporte animales de caza o productos derivados del mismo, sin la documentación correspondiente, o en mayor número del autorizado. (Art. 33, IX).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
	Al que remita productos de caza mezclados o cambie su denominación para eludir su vigilancia. (Art. 33, X).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Federal de Caza.	Al que viole cualquiera de las demás disposiciones de la Ley Federal de Caza o su Reglamento. (Art. 33. XI).	Multa de 0.10 a 10.00 nuevos pesos y la confiscación de los productos y equipos, sin perjuicio de que respecto de las armas, éstas sean recogidas por la autoridad administrativa, devolviéndose únicamente cuando se usen con permiso expedido por la autoridad competente, previo pago de la sanción pecuniaria señalada. (Arts. 32 y 34)	SARH
Acuerdo por el que se establece el calendario cinegético correspondiente a la temporada 1993-1994.	Toda violación a lo dispuesto en el Acuerdo que se señala. (Art. 52)	La sanción se determinará en los términos de las Leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Federal de Derechos, Federal de Caza y demás disposiciones aplicables, independientemente del decomiso de las armas y medios de caza o captura y de la recuperación de los ejemplares de fauna o sus productos, propiedad de la Nación (Art. 52)	SARH
	A los que cometan una infracción en el caso de especies amparadas con los permisos tipos I "aves acuáticas"; II "palomas"; III "otras aves" y IV "pequeños mamíferos". (Art. 52. I).	Multa hasta de 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento en que se cometa la infracción. (Art. 52. I)	SARH
	A los que cometan una infracción en caso de especies amparadas con permisos tipo V "limitados". (Art. 52. II).	Multa hasta de 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento en que se cometa la infracción. (Art. 52. II)	SARH
	A los que cometan una infracción en caso de especies amparadas con permisos tipo VI "especiales" y de especies vedadas o no autorizadas. (Art. 52. III)	Multa hasta de 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en el momento en que se cometa la infracción. (Art. 52. III)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Acuerdo por el que se establece el calendario para la captura, transporte y aprovechamiento racional de aves canoras y de ornato, para la temporada 1993-1994</p>	<p>Cualquier violación al Acuerdo que se señala. (Art. 34).</p>	<p>La sanción se determinará en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Derechos y demás leyes y reglamentos aplicables, independientemente de que motive la cancelación del permiso otorgado y, en su caso, el decomiso de los ejemplares, utensilios y equipo empleado en la comisión del ilícito. (Art. 34)</p>	<p>SARH</p>

E) ATMOSFERA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.</p>	<p>Cualquier violación a los preceptos del Reglamento señalado. (Art. 46).</p>	<p>Se aplicará una o más de las siguientes sanciones: multa por el equivalente de 20,000 días de salarios mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción; clausura temporal o definitiva, parcial o total; así como arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. (Art. 46)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los centros de verificación obligatoria de los vehículos del transporte público federal terrestre que no realicen las verificaciones conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables, o en los términos de la autorización otorgada. (Art. 47, I).</p>	<p>Revocación de la autorización para establecer y operar tales centros. (Art. 47)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los centros de verificación obligatoria de los vehículos del transporte público federal terrestre que en forma dolosa o negligente alteren los procedimientos de verificación establecidos por la SEDESOL. (Art. 47, II).</p>	<p>Revocación de la autorización para establecer y operar tales centros. (Art. 47)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los centros de verificación obligatoria de los vehículos del transporte público federal terrestre que alteren las tarifas autorizadas. (Art. 47, III).</p>	<p>Revocación de la autorización para establecer y operar tales centros. (Art. 47)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los centros de verificación obligatoria de los vehículos del transporte público federal terrestre que dejen de tener la capacidad o las condiciones técnicas necesarias para dar la debida prestación de este servicio. (Art. 47, IV).</p>	<p>Revocación de la autorización para establecer y operar tales centros. (Art. 47)</p>	<p>SEDESOL</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.</p>	<p>En caso de subsistir las infracciones después de transcurrido el plazo concedido para subsanarlas. (Art. 48).</p>	<p>Multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de la misma exceda de 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción. (Art. 48)</p>	<p>SEDESOL</p>
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>Cuando se presente la reincidencia a las infracciones del Reglamento señalado. (Art. 48)</p>	<p>Multa hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido. (Art. 48)</p>	<p>SEDESOL</p>
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>Cuando se observe que un vehículo contamina ostensiblemente, después de haber sido llevado a un centro de verificación autorizado para la comprobación de tal circunstancia. (Art. 35)</p>	<p>Se retirará de la circulación el vehículo. (Art. 35)</p>	<p>DDF</p>
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>A los que conduzcan vehículos automotores que, estando incluidos en un programa de verificación vehicular obligatorio, no hayan sido presentados a verificación dentro del plazo establecido. (Art. 37, I).</p>	<p>Multa por el equivalente a 20 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, así como el vehículo será retirado de la circulación hasta en tanto se subsanen las irregularidades y se obtenga la calcomanía o constancia respectiva. (Arts. 37 y 38)</p>	<p>DDF</p>
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>A los que conduzcan vehículos automotores cuyas emisiones contaminantes excedan de los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera, siempre que así lo determine un centro de verificación vehicular autorizado y se compruebe que no han sido presentados a segunda verificación en el plazo fijado por el propio Reglamento. (Art. 37, II).</p>	<p>Multa por el equivalente a 24 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción, así como el vehículo será retirado de la circulación hasta en tanto se subsanen las irregularidades y se obtenga la calcomanía o constancia respectiva. (Arts. 37 y 38)</p>	<p>DDF</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.	A los conductores de los vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal que infrinjan las medidas que dictan las autoridades competentes para prevenir y controlar contingencias ambientales o emergencias ecológicas derivadas de las emisiones contaminantes de tales vehículos. (Art. 37. III).	Multa por el equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción. (Art. 37. III)	DDF
	Cuando un vehículo se encuentre circulando en zonas o vías limitadas. (Arts. 32 y 39. I).	Retiro del vehículo a los depósitos vehiculares respectivos, así como el pago de la multa correspondiente. (Art. 39. I)	DDF
	Cuando los conductores de vehículos automotores no respeten las restricciones generales dictadas en caso de contingencia ambiental o emergencia ecológica. (Arts. 32 y 39. II).	Retiro del vehículo a los depósitos vehiculares autorizados, durante el tiempo que dure la restricción. (Art. 39. II)	DDF
	A los conductores de los vehículos que no acaten las medidas de contingencia ambiental o de emergencia ecológica. (Art. 40).	Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, sin perjuicio del retiro y depósito del vehículo de que se trata. (Art. 40)	DDF
	A los propietarios o responsables de un centro de verificación obligatoria que no realicen las verificaciones en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables. (Art. 42. I).	Multa hasta por el equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción. (Art. 42. I)	DDF

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>A los propietarios o responsables de un centro de verificación obligatoria que expidan constancias que no se ajusten a la verificación realizada. (Art. 42, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción. (Art. 42, II).</p>	<p>DDF</p>
	<p>A los propietarios o responsables de un centro de verificación obligatoria que lo operen en contravención a los términos y condiciones de la autorización correspondiente. (Art. 42, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponerse la sanción. (Art. 42, III)</p>	<p>DDF</p>
	<p>A los propietarios y responsables de un centro de verificación obligatoria que alteren o modifiquen los términos o condiciones de la autorización. (Art. 43, I).</p>	<p>Suspensión de la autorización para realizar verificaciones y expedir constancias con reconocimiento oficial, sin perjuicio de la imposición de las multas previstas en los últimos tres párrafos transcritos. (Arts. 42 y 43)</p>	<p>DDF</p>
	<p>A los propietarios y responsables de un centro de verificación obligatoria que no proporcionen el mandamiento necesario para el adecuado funcionamiento del equipo e instalación de los centros. (Art. 43, II).</p>	<p>Suspensión de la autorización para realizar verificaciones y expedir constancias con reconocimiento oficial, sin perjuicio de la imposición de las multas previstas en los últimos párrafos transcritos. (Arts. 42 y 43)</p>	<p>DDF</p>
	<p>A los propietarios y responsables de un centro de verificación obligatoria que no presen el servicio de verificación con la debida eficiencia y prontitud a los particulares. (Art. 43, III).</p>	<p>Suspensión de la autorización para realizar verificaciones y expedir constancias con reconocimiento oficial, sin perjuicio de la imposición de las multas previstas en los últimos párrafos transcritos. (Arts. 42 y 43)</p>	<p>DDF</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.</p>	<p>A los propietarios y responsables de un centro de verificación obligatoria que no acrediten, a juicio de la autoridad que otorgó la autorización, contar con personal capacitado para la prestación del servicio. (Art. 43, IV).</p>	<p>Suspensión de la autorización para realizar verificaciones y expedir constancias con reconocimiento oficial, sin perjuicio de la imposición de las multas previstas en los últimos párrafos transcritos. (Arts. 42 y 43)</p>	DDF
	<p>A los propietarios y responsables de un centro de verificación obligatoria que por sí o por terceras personas obstaculicen la práctica de las supervisiones que realicen las autoridades competentes. (Art. 43, V).</p>	<p>Suspensión de la autorización para realizar verificaciones y expedir constancias con reconocimiento oficial, sin perjuicio de la imposición de las multas previstas en los últimos párrafos transcritos. (Arts. 42 y 43)</p>	DDF
	<p>Cuando las verificaciones no se realicen conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables o en los términos de la autorización otorgada. (Art. 44, I).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 44)</p>	DDF
	<p>Cuando en forma dolosa o negligente se alteren los procedimientos de verificación. (Art. 44, II).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 44)</p>	DDF
	<p>Cuando se alteren las tarifas autorizadas. (Art. 44, III).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 44)</p>	DDF
<p>Cuando transcurrido el plazo fijado por la autoridad competente no se hubieren subsanado las causas que dieron motivo a la suspensión de la autorización para operar un centro de verificación. (Arts. 15 y 44, IV).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 44)</p>	DDF	

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada</p>	<p>Cuando quien preste los servicios de verificación, deje de tener la capacidad o las condiciones técnicas necesarias para la debida prestación de este servicio. (Art 44. V).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado (Art. 44)</p>	<p>DDF</p>
	<p>Cuando por dos ocasiones se hubiere determinado la suspensión de la autorización correspondiente. (Art 44. VI).</p>	<p>Revocación de la autorización, sin perjuicio de las sanciones que se impongan conforme a lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 44)</p>	<p>DDF</p>
<p>Acuerdo por el que se establecen las medidas para restringir la circulación de los vehículos automotores que prestan el servicio público de transporte de pasajeros en sus modalidades de taxis sin itinerario fijo y colectivos, en el Distrito Federal.</p>	<p>A los conductores de vehículos que infrinjan lo establecido en el Acuerdo que se señala. (Art. Cuarto).</p>	<p>Multa por el equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente, así como se retirará la unidad de la circulación y se remitirá al depósito correspondiente, donde permanecerá durante veinticuatro horas. (Art. Cuarto)</p>	<p>DDF</p>

F) AGUA Y ECOSISTEMAS ACUATICOS

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	Quando el concesionario o asignatario no cubra los pagos que conforme a la Ley debe efectuar por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas o por los servicios de suministro de las mismas. (Art. 26, I).	Suspensión de la concesión o asignación para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, hasta que regularice la infracción, independientemente de la aplicación de otras sanciones. (Art. 26)	CONAGUA
	Quando el concesionario o asignatario no permita que se efectúe la inspección, medición o verificación sobre los recursos e infraestructura hidráulica concesionada o asignada. (Art. 26, II).	Suspensión de la concesión o asignación para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, hasta que regularice la infracción, independientemente de la aplicación de otras sanciones. (Art. 26)	CONAGUA
	Quando el concesionario o asignatario no cumpla con el título de concesión o asignación, por causas comprobadas imputables al mismo. (Art. 26, III).	Suspensión de la concesión o asignación para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, hasta que regularice la infracción, independientemente de la aplicación de otras sanciones. (Art. 26)	CONAGUA
	Quando se disponga del agua en volúmenes mayores que los autorizados. (Art. 27, II, a).	Revocación, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad. (Art. 27, II, a)	CONAGUA
	Quando se deje de pagar las contribuciones o aprovechamientos que establezca la legislación fiscal por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales o por los servicios de suministro de las mismas. (Art. 27, II, b).	Revocación, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad. (Art. 27, II, b)	CONAGUA
	Quando no se ejecuten las obras y trabajos autorizados para el aprovechamiento de aguas y control de su calidad, en los términos y condiciones que señala la Ley mencionada y su Reglamento. (Art. 27, II, c).	Revocación. (Art. 27, II)	CONAGUA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	Cuando se transmitan los derechos del título en contravención a lo dispuesto en la Ley señalada. (Art. 27, II, d).	Revocación. (Art. 27, II)	CONAGUA
	Cuando se incumpla lo dispuesto por la Ley señalada respecto de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o preservación y control de su calidad. (Art. 27, II, e)	Revocación, cuando por la misma causa al infractor se le hubiere aplicado con anterioridad sanción mediante resolución que quede firme. (Art. 27, II, e)	CONAGUA
	Cuando no se cuente con el permiso de descarga de aguas residuales en los términos de la Ley señalada. (Art. 92, I).	Suspensión de actividades que den origen a las descargas de aguas residuales. (Art. 92)	CONAGUA
	Cuando la calidad de las descargas no se sujete a las normas oficiales mexicanas correspondientes, a las condiciones particulares de descarga o a lo dispuesto en la Ley señalada y su Reglamento. (Art. 92, II).	Suspensión de actividades que den origen a las descargas de aguas residuales. (Art. 92)	CONAGUA
	Cuando se deje de pagar el derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales. (Art. 92, III).	Suspensión de actividades que den origen a las descargas de aguas residuales. (Art. 92)	CONAGUA
	Cuando el responsable de la descarga utilice el proceso de dilución de las aguas residuales para tratar de cumplir con las normas oficiales mexicanas respectivas o las condiciones particulares de descarga. (Art. 92, IV).	Suspensión de actividades que den origen a las descargas de aguas residuales. (Art. 92)	CONAGUA
	Cuando se efectúe la descarga en un lugar distinto del autorizado por la CONAGUA. (Art. 93, I).	Revocación del permiso de descarga de aguas residuales. (Art. 93)	CONAGUA
	Cuando la calidad de las descargas no se sujete a las normas oficiales mexicanas correspondientes, a las condiciones particulares de descarga o a lo dispuesto en la Ley señalada y su Reglamento. (Arts. 92, II y 93, II).	Revocación del permiso de descarga de aguas residuales, cuando con anterioridad se hubieren suspendido las actividades del permisionario por la misma causa. (Art. 93, II)	CONAGUA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	Cuando se deje de pagar el derecho por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales. (Art. 92, III y 93, II).	Revocación del permiso de descarga de aguas residuales, cuando con anterioridad se hubieren suspendido las actividades del permisionario por la misma causa. (Art. 93, II)	CONAGUA
	Cuando no se ejecuten las obras o trabajos objeto de la concesión en los términos y condiciones que señale la Ley mencionada y su Reglamento. (Art. 107, II, a).	Revocación de la concesión. (Art. 107, II)	CONAGUA
	Cuando se deje de pagar las contribuciones o aprovechamientos que establezca la legislación fiscal por el uso o aprovechamiento de la infraestructura y demás bienes y servicios concesionados. (Art. 107, II, b).	Revocación de la concesión. (Art. 107, II)	CONAGUA
	Cuando se transmitan los derechos del título o se otorgue en garantía los bienes concesionados, sin contar con la autorización de la CONAGUA. (Art. 107, II, c).	Revocación de la concesión. (Art. 107, II)	CONAGUA
	Cuando se preste de forma deficiente o irregular el servicio de la construcción, operación, conservación o mantenimiento, o su suspensión definitiva, por causas imputables al concesionario, cuando con ellos se pueda causar o se causen perjuicios o daños graves a los usuarios o a terceros. (Art. 107, II, d).	Revocación de la concesión. (Art. 107, II)	CONAGUA
	Descargar en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en contravención a lo dispuesto en la Ley señalada en cuerpos receptores que sean bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos cuando puedan contaminar el subsuelo o el acuífero. (Art. 119, I).	Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales (Arts. 119, I, 120, III y 122)	CONAGUA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Ley de Aguas Nacionales.</p>	<p>Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales residuales sin cumplir con las normas oficiales mexicanas en materia de calidad y condiciones particulares establecidas para tal efecto. (Art. 119, II).</p>	<p>Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, II y 120, II)</p>	<p>CONAGUA</p>
	<p>Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales en volúmenes mayores que los que corresponden a los usuarios conforme a los títulos respectivos o a las inscripciones realizadas en el Registro Público de Derechos de Agua. (Art. 119, III).</p>	<p>Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, III y 120, II)</p>	<p>CONAGUA</p>
	<p>Ocupar vasos, cauces, canales, zonas federales y zonas de protección, sin la concesión de la CONAGUA. (Art. 119, IV).</p>	<p>Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales. (Arts. 119, IV, 120, II y 122)</p>	<p>CONAGUA</p>
	<p>Alterar, la infraestructura hidráulica autorizada para la explotación, uso o aprovechamiento del agua, o su operación, sin permiso de la CONAGUA. (Art. 119, V).</p>	<p>Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, V y 120, III)</p>	<p>CONAGUA</p>
	<p>No acondicionar las obras o instalaciones en los términos establecidos en los Reglamentos o en las demás normas o disposiciones que dicte la autoridad competente para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca. (Art. 119, VI).</p>	<p>Multa equivalente de 50 a 500 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, VI y 120, I)</p>	<p>CONAGUA</p>
	<p>No instalar los dispositivos necesarios para el registro o medición de la cantidad y calidad de las aguas, o modificar o alterar las instalaciones y equipos para medir los volúmenes de agua utilizados, sin permiso de CONAGUA. (Art. 119, VII).</p>	<p>Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, VII y 120, II)</p>	<p>CONAGUA</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	<p>Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin el título respectivo, cuando así se requiera en los términos de la Ley señalada, así como modificar o desviar los cauces, vasos o corrientes, cuando sean propiedad nacional, sin permiso de la CONAGUA o cuando se dañe o destruya una obra hidráulica de propiedad nacional. (Art. 119, VIII)</p>	<p>Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales. (Arts. 119, VIII, 120, III y 122)</p>	CONAGUA
	<p>Ejecutar para sí o para un tercero obras para alumbrar, extraer o disponer de aguas del subsuelo en zonas reglamentadas, de veda o reservadas, sin el permiso de la CONAGUA, así como a quien hubiera ordenado la ejecución de dichas obras. (Art. 119, IX).</p>	<p>Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales y se perderá en favor de la Nación las obras de alumbramiento y aprovechamiento de aguas y se retendrá o conservará en depósito o custodia la maquinaria y equipo de perforación, hasta que se cubran los daños ocasionados. (Arts. 119, IX, 120, III y 122)</p>	CONAGUA
	<p>Impedir las visitas, inspecciones y reconocimientos que realice la CONAGUA en los términos de la Ley señalada y su Reglamento. (Art. 119, X).</p>	<p>Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, X y 120, II)</p>	CONAGUA
	<p>No entregar los datos requeridos por la CONAGUA para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley señalada y en los títulos de concesión, asignación o permiso. (Art. 119, XI).</p>	<p>Multa equivalente de 50 a 500 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento que se cometa la infracción. (Arts. 119, XI y 120, I)</p>	CONAGUA
	<p>Utilizar volúmenes de agua mayores que los que generan las descargas de aguas residuales para diluir y así tratar de cumplir con las normas oficiales mexicanas en materia ecológica o las condiciones particulares de descarga. (Art. 119, XII).</p>	<p>Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales. (Arts. 119, XII, 120, III y 122)</p>	CONAGUA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	Suministrar aguas nacionales para consumo humano que no cumplan con las normas de calidad correspondientes. (Art. 119, XIII).	Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XIII y 120, III)	CONAGUA
	Arrojar o depositar, en contra de la ley, basura, sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de los procesos de tratamiento de aguas residuales, en ríos, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo. (Art. 119, XIV).	Multa equivalente de 500 a 10,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XIV y 120, III)	CONAGUA
	No cumplir con las obligaciones consignadas en los títulos de concesión, asignación o permiso. (Art. 119, XV).	Multa equivalente de 50 a 500 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XV y 120, I)	CONAGUA
	No solicitar el concesionario o asignatario la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua en los términos previstos en la Ley señalada y su Reglamento. (Art. 119, XVI).	Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XVI y 120, II)	CONAGUA
	Desperdiciar el agua ostensiblemente, en contravención a lo dispuesto en la Ley señalada y su Reglamento. (Art. 119, XVII).	Multa equivalente de 100 a 1,000 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XVII y 120, II)	CONAGUA
	Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de la Ley señalada y su Reglamento, que se distinga a las especificadas anteriormente. (Art. 119, VIII).	Multa al equivalente de 50 a 500 días del salario mínimo general vigente en el área geográfica en el momento en que se cometa la infracción. (Arts. 119, XVIII y 120, I)	CONAGUA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley de Aguas Nacionales.	En caso de que vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar las infracciones cometidas éstas aún subsistieran. (Art. 121).	Multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de ella exceda del monto máximo permitido. (Art. 121)	CONAGUA
	En caso de reincidencia. (Art. 121).	Multa hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin que exceda del doble del máximo permitido y/o la clausura temporal o definitiva, parcial o total de los pozos, de las obras, o tomas para la extracción o aprovechamiento de aguas nacionales. (Arts. 121 y 122)	CONAGUA
	Cuando exista incumplimiento de la orden de suspensión de actividades o suspensión del permiso de descarga de aguas residuales. (Art. 122, I).	Clausura definitiva o temporal de la empresa o establecimiento causantes directos de la descarga. (Art. 122, I)	CONAGUA
	Cuando se explote, use o aproveche ilegalmente de las aguas nacionales a través de infraestructura hidráulica sin contar con el permiso que se requiera, o en el caso de pozos clandestinos o ilegales. (Art. 122, II).	Clausura definitiva o temporal. (Art. 122)	CONAGUA
Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.	A los propietarios, encargados o representantes de establecimientos, servicios o instalaciones, públicos o privados, que descarguen aguas residuales, con excepción de las provenientes de usos puramente domésticos, que no registren ante la SARH tales descargas en los plazos determinados. (Arts. 7 y 51).	Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)	SARH
	Cuando los responsables de las nuevas descargas de aguas residuales provenientes de usos públicos o industriales que vayan a los alcantarillados de las poblaciones, que no presenten ante las Secretarías de Salubridad y de Agricultura y Recursos Hidráulicos un aviso previo del inicio de tales descargas. (Arts. 10 y 51).	Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)	SARH

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.</p>	<p>Cuando no se registren las descargas de aguas residuales en el plazo determinado. (Arts. 11 y 51).</p>	<p>Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Cuando se arroje o deposite basura u otros desechos humanos, sólidos gruesos, jaleas, lodos industriales y similares en ríos, cauces, vasos, estuarios y demás cuerpos receptores. (Arts. 29 y 51).</p>	<p>Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Cuando se deposite en las zonas inmediatas a los cuerpos receptores los desechos o residuos señalados en el párrafo anterior, susceptibles de ser arrastrados por las aguas. (Arts. 29 y 51).</p>	<p>Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios o encargados de las obras o instalaciones señaladas en el Reglamento mencionado que no permitan a la SARH la inspección de las mismas. (Arts. 43 y 51).</p>	<p>Multa de 0.10 a 5.00 nuevos pesos. (Art. 51)</p>	<p>SARH</p>
	<p>Cuando los responsables de descargas de aguas residuales, que requieran obras o instalaciones de purificación para cumplir con los máximos tolerables, que no presenten en un plazo de diez meses contados a partir de la fecha de registro, un informe preliminar de ingeniería. (Arts. 16 y 52).</p>	<p>Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos (Art. 52)</p>	<p>SARH</p>
	<p>A los propietarios, encargados u ocupantes, que se encuentren en el lugar de la inspección, que no permitan el acceso y no den facilidades e informes a los inspectores para el desarrollo de su cometido. (Arts. 46 y 52)</p>	<p>Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 52)</p>	<p>SARH</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.	A los responsables de las descargas de aguas residuales que no sean arrojadas al alcantarillado de las poblaciones, que no se ajusten a la tabla de máximos tolerables en un plazo de tres años a partir de la fecha del registro (Arts. 13 y 53).	Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos y clausura. (Art. 53)	SARH
	A los responsables de las descargas de aguas residuales que sean arrojadas en el alcantarillado de las poblaciones, que no se ajusten en un plazo de tres años a partir de la fecha de registro a los máximos tolerables. (Arts. 14 y 53).	Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos y clausura. (Art. 53)	DDF-MUNICIPIO
	A los responsables de las descargas de aguas residuales que sean arrojadas a los alcantarillados de las poblaciones, que en un término de tres años contados a partir de la fecha del registro que no presenten un informe preliminar de ingeniería que contenga la fase de trabajos internos. (Arts. 14 y 53).	Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos y clausura (Art. 53)	DDF-MUNICIPIO
	Cuando los responsables de las descargas de aguas residuales no cumplan con las condiciones particulares en un término fijado por la SARH (Arts. 26 y 53).	Multa de 0.50 a 50.00 nuevos pesos y clausura. (Art. 53)	SARH
	Cuando los inspectores en el ejercicio de sus funciones no observen lo dispuesto en el Reglamento señalado. (Art. 55).	Amonestación, suspensión o cese, según la gravedad de la falta (Art. 55)	SARH
Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.	Cuando el flotador, propietario o personas que se les equiparen del barco o aeronave, violen las disposiciones previstas en el Reglamento señalado. (Art. 25).	El inspector solicitará se impida la salida del barco o aeronave, hasta en tanto se subsane el motivo de la infracción. (Art. 25)	SEMARINA

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.</p>	<p>Cuando se vierta al mar una substancia comprendida en el Anexo I del Reglamento señalado. (Art. 29, I).</p>	<p>Multa de 300.00 a 1,300.00 nuevos pesos. (Art. 29, I)</p>	<p>SEMARINA</p>
	<p>Cuando se vierta al mar una substancia comprendida en el Anexo II del Reglamento señalado. (Art. 29, II).</p>	<p>Multa de 100.00 a 600.00 nuevos pesos. (Art. 29, II)</p>	<p>SEMARINA</p>
	<p>Cuando se vierta al mar una substancia que no esté comprendida en ninguno de los anexos del Reglamento señalado, pero que exista el riesgo de contaminación. (Art. 29, III).</p>	<p>Multa de 100.00 a 600.00 nuevos pesos. (Art. 29, III)</p>	<p>SEMARINA</p>
	<p>Cuando se abandone o se hunda deliberadamente en el mar un barco o aeronave, plataforma o estructura que por sí mismos contaminen el ambiente marino o las áreas de recreo como balnearios en playas marinas. (Arts. 11 y 29, IV)</p>	<p>Multa de 75.00 a 300.00 nuevos pesos. (Art. 29, IV)</p>	<p>SEMARINA</p>
	<p>Cuando el capitán de un barco o de una aeronave no reporte un vertimiento de emergencia ocasionado por un accidente no imputable al propietario. (Arts. 22, II y 29, V)</p>	<p>El capitán será responsable de los perjuicios derivados, además con multa de 75.00 nuevos pesos. (Art. 29, V)</p>	<p>SEMARINA</p>

G) SUELO

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Minera.	Al que efectúe al umparo de la concesión minera la explotación de minerales o sustancias no sujetos a la aplicación de la Ley Minera. (Art. 55, I)	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que no ejecute y compruebe las obras y trabajos de exploración o de explotación en los términos y condiciones que señalan la Ley Minera y su Reglamento. (Art. 55, II)	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que deje de cubrir los derechos sobre minería. (Art. 55, III).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que disponga de los minerales radiactivos que se descubran en el desarrollo de las obras y trabajo de exploración, explotación o beneficio. (Art. 55, IV)	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que no pague la prima por descubrimiento al Consejo de Recursos Minerales en los términos en que haya sido propuesta en la oferta. (Art. 55, V).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que no se sujete a las obras y trabajos de exploración o de explotación en terrenos amparados y asignaciones petroleras a las condiciones técnicas que fije la SEMIP. (Art. 55, VI).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que realice las obras y trabajos de exploración y explotación sin las autorizaciones que para el efecto expida la SEMIP. (Arts. 20 y 55, VII).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que agrupe concesiones que amparen los lotes mineros no colindantes para efectos de comprobación que no constituyen una unidad minera o minerometalúrgica, desde el punto de vista técnico y administrativo. (Art. 55, VIII).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Minera.	Al que pierda la capacidad para ser titular de concesiones. (Art. 55, IX).	Cancelación de la concesión minera. (Art. 55)	SEMIP
	Al que extraiga minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la Ley Minera sin ser titular de la concesión minera o de los derechos correspondientes. (Art. 57, I).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Para este caso y a consideración de la SEMIP la multa podrá ser hasta por el doble del monto máximo señalado, procediendo además la recuperación de los minerales y sustancias ilegalmente extraídos. (Art. 57)	SEMIP
	Al que impida sin derecho la realización de las obras y trabajos previstos por la Ley Minera y su Reglamento a persona legalmente autorizada para efectuarlos. (Art. 57, II).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que retire o destruya las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas. (Art. 57, III).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que impida u obstaculice las visitas de inspección que practique el personal comisionado por la SEMIP. (Art. 57, IV).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que no concurra por sí o debidamente representado a las visitas de inspección que practique la SEMIP, sin que medie causa justificada. (Art. 57, V).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Minera.	Al que no comunique a la SEMIP la designación del responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas o al que le encomiende actividades que le impidan el desarrollo de sus funciones propias. (Art. 57, VI).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas que omite notificar a la SEMIP las medidas necesarias para prevenir accidentes que no se adopten, cuando pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad. (Art. 57, VII).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que no dé aviso a la SEMIP del inicio de operaciones de beneficio. (Art. 57, VIII).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que se niegue a beneficiar el mineral de pequeños y medianos mineros y del sector social en condiciones competitivas, sin acreditar causa que lo justifique. (Art. 57, IX).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que modifique la ubicación o daño a la mojonera o señal que sirva para identificar el punto de partida de un lote minero. (Art. 57, X).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	Al que compruebe extemporáneamente la ejecución oportuna de obras y trabajos de explotación por medio de la obtención de minerales o sustancias, a fin de dejar sin efecto el procedimiento de cancelación de una concesión minera. (Art. 57, XI).	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Ley Minera	Al que no rinda oportuna y verazmente los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que fije el Reglamento de la Ley Minera. (Art. 57. XII)	Multa equivalente de 10 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (Art. 57)	SEMIP
	A los reincidentes. (Art. 57).	Multa hasta por dos tantos de su importe. (Art. 57)	SEMIP
	A los reincidentes en la extracción de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la Ley Minera sin que sean titulares de la concesión minera o de los derechos correspondientes. (Art. 57).	Multa hasta por dos tantos de su importe, así como hasta dos tantos del valor comercial de los minerales y sustancias ilegalmente extraídos y su recuperación. (Art. 57)	SEMIP

H) MATERIALES Y RESIDUOS PELIGROSOS

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.	Las infracciones a los preceptos del Reglamento que se señala. (Art. 58).	Corresponderá a una o más de las siguientes sanciones: multa de 20 a 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción; clausura temporal o definitiva, parcial o total y; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas. (A n. 58)	SEDESOL
	Cuando conociéndose la peligrosidad de un residuo peligroso, en forma dolosa no se dé a éste el manejo previsto por el Reglamento señalado y las normas oficiales mexicanas correspondientes. (Art. 58, II).	Clausura temporal o definitiva, parcial o total. (Art. 58, II)	SEDESOL
	Cuando la operación de importación o exportación exceda o incumpla los requisitos fijados en la autorización respectiva. (Art. 56, II).	Revocación de la autorización, sin perjuicio de la imposición de otra sanción. (Art. 56)	SEDESOL
	Cuando se determine que la solicitud contenía datos falsos o engañosos. (Art. 56, IV).	Revocación de la autorización, sin perjuicio de la imposición de otra sanción. (Art. 56)	SEDESOL
	Al que sin contar con la autorización de importación de la SEDESOL, introduzca en el territorio nacional residuos peligrosos. (Art. 57).	Deberán devolverse los residuos peligrosos al país de origen, sin perjuicio de otras sanciones que correspondan. (Art. 57)	SEDESOL
	Cuando vencido el plazo para subsanar las infracciones cometidas, éstas aún subsistieren. (Art. 60).	Multa por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el monto total exceda de 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponerse la sanción. (Art. 60)	SEDESOL

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos.</p>	<p>A los reincidentes. (Art. 60).</p>	<p>Multa hasta por el doble del monto de la originalmente impuesta, sin exceder del doble máximo permitido. (Art. 60)</p>	<p>SEDESOL</p>
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>A los que transporten materiales y residuos peligrosos por las vías generales de comunicación terrestre sin el permiso otorgado por la SCT. (Art. 5 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando la identificación de las sustancias peligrosas no se ajuste a lo previsto en las normas que contengan las listas de las sustancias y residuos peligrosos más usualmente transportadas, así como a las disposiciones especiales a que deberán sujetarse el traslado y el método de envase y embalaje. (Arts. 17 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los envases y embalajes que contengan sustancias peligrosas no sean clasificadas de conformidad con los grupos establecidos en el Reglamento señalado. (Arts. 20 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los envases o embalajes donde se contienen sustancias o residuos peligrosos no cuenten con etiquetas para identificar a tales materiales a distancia. (Arts. 31 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando los envases y embalajes destinados a transportar sustancias o residuos peligrosos, no lleven marcas indelebles, visibles y legibles, las cuales certifiquen que están fabricados conforme a las normas respectivas. (Arts. 32 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando la construcción, reconstrucción y reparación de autotranques, unidades de arrastre, recipientes intermedios para granel y contenedores cisterna, no se sujete al proceso de certificación y verificación, de conformidad con las normas respectivas. (Arts. 35 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el constructor no conserve por el tiempo que determine la SCT, o en su caso, no proporcione a ésta o a la SECOFI el informe relativo a las pruebas a que hayan sido sometidos los autotranques, carros tanque, recipientes intermedios para granel y contenedores cisterna, en el que se indiquen los resultados obtenidos, así como los materiales y residuos peligrosos para cuyo transporte ha sido aprobada la unidad (Arts. 36 y 134, I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente, en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art.134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los camiones, las unidades de arrastre, contenedores cisterna y recipientes intermedios para granel destinados al transporte de materiales y residuos peligrosos, no tengan una placa de metal inoxidable permanentemente fija en un lugar de fácil acceso para la inspección, y en el formato que determinen las normas correspondientes. (Arts. 37 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art.134, I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando los camiones, las unidades de arrastre, contenedores cisterna y recipientes intermedios para granel que no tengan cuatro carteles que identifiquen el material y residuo peligroso que se transporta, de acuerdo con lo establecido por las normas que para el efecto se expidan. (Arts. 38 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Las unidades de arrastre que transporten o contengan remanentes de sustancias o residuos peligrosos que no porten los carteles correspondientes y no se manejen con los requisitos de seguridad establecidos para las unidades cargadas. (Arts. 39 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando las claves para identificar el tipo de recipiente intermedio para granel, así como los materiales del mismo no se especifiquen en los términos de la norma respectiva. (Arts. 40 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando las unidades que transportan materiales y residuos peligrosos, no se sometan a inspecciones periódicas técnicas y de operación que realice la SCT o unidades de verificación, aprobadas por ésta, para constatar que cumplan con las especificaciones y disposiciones de seguridad establecidas en el Reglamento señalado. (Arts. 41 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando el equipo de arrastre ferroviario sea proporcionado por el usuario y no se presente el dictamen de verificación, expedido por las unidades de verificación de las empresas aprobadas por la SCT, en el que se avalen las condiciones físicas y mecánicas de operación del equipo, cuya existencia comprobará la empresa ferroviaria. (Arts. 44 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando los transportistas no proporcionen o lleven un control de mantenimiento preventivo y correctivo a sus unidades. (Arts. 45 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las unidades que transporten materiales y residuos peligrosos no estén en óptimas condiciones de operación, físicas y mecánicas, así como que el transportista no haya verificado lo anterior previamente a la carga de los materiales y residuos peligrosos. (Arts. 46 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las condiciones para el transporte de los materiales peligrosos en cantidades limitadas no se realicen en los términos establecidos en la norma correspondiente. (Arts. 48 y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las unidades cargadas con materiales y residuos peligrosos de diversas clases no lleven la información de emergencia en transportación de cada uno de los materiales, en la que se indique las acciones a seguir para cada uno de ellos, así como el registro de su ubicación en la unidad. (Arts. 49 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I).</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el transportista y el expedidor de materiales y residuos peligrosos no cuenten con las autorizaciones correspondientes para realizar dicha actividad. (Arts. 50 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando el fabricante de sustancias o generador de residuos peligrosos no proporcione la descripción e información complementaria del producto que se transporte. (Arts. 51, 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se trasladen materiales y residuos peligrosos, y que la unidad que los transporte no cuente con lo siguiente: documentos de embarque del material o residuo peligroso; información de emergencia en transportación; documento que avale la inspección técnica de la unidad; manifiesto de entrega, transporte y recepción, expedido por la SEDESOL; autorización respectiva para el caso de importación y exportación; manifiesto para casos de derrame de residuos peligrosos por accidente, en el caso de que se suscitare. (Arts. 52 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se trasladen materiales y residuos peligrosos, y que la unidad que los transporte no cuente con lo siguiente: licencia federal de conducir específica para el transporte de materiales peligrosos; bitácora de horas de servicio del conductor, bitácora del operador relativa a la inspección ocular diaria de la unidad; póliza de seguro individual o conjunto del auto-transportista y del expedidor del material o residuo peligroso; así como documento que acredite la limpieza y control de remanentes de la unidad. (Arts. 52 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se transporte un embarque de materiales o residuos peligrosos de una sola clase en trenes unitarios, directamente de un punto a otro, y la "información de emergencia en transportación" no se acompañe de la relación completa de las iniciales y números de las unidades que remolcan. (Arts. 53 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando en caso de accidente, el operador de la unidad de auto-transporte o tripulación ferroviaria no aplique las medidas de seguridad detalladas en la "Información de emergencia y transportación". (Arts. 57 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando alguna unidad que traslade materiales o residuos peligrosos transporte personas no relacionadas con las operaciones de la unidad. (Arts. 58 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando las unidades que transporten materiales o residuos peligrosos, a excepción de las sustancias de la Clase 7 (radiactivos), circulen en convoy. (Arts. 61 y 134, I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando ocurra un congestiónamiento vehicular o se interrumpa la circulación, y el conductor de la unidad no solicite al personal responsable de la vigilancia vial, prioridad para continuar su viaje. (Arts. 63 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando una unidad que transporta materiales o residuos peligrosos se encuentre en la vía pública, y el conductor no se asegure que la carga está debidamente protegida, de conformidad con las indicaciones del expedidor. (Arts. 65 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando la empresa ferroviaria no establezca rutas troncales para el tránsito de trenes que transporten materiales y residuos peligrosos. (Arts. 69 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	Cuando se exceda el peso máximo permitido por el riel. (Arts. 71 y 134. I)	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT
	Cuando los trenes que transporten materiales y residuos peligrosos no lleven a bordo y en forma permanente un supervisor de la empresa ferroviaria que verifique el cumplimiento de la reglamentación aplicable. (Arts. 74 y 134. I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT
	Cuando los trenes que transporten materiales o residuos peligrosos permanezcan mayor tiempo del necesario en estaciones y se disgreguen de su formación durante su recorrido. (Arts. 75 y 134. I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT
	Cuando los trenes que transporten materiales o residuos peligrosos no cuenten con equipo de radiocomunicación operando, así como tampoco sus tripulantes cuenten con equipo portátil de radiocomunicación. (Arts. 78 y 134. I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT
	Cuando en condiciones meteorológicas adversas no se asigne antes de iniciar la marcha al tren que transporta materiales o residuos peligrosos un motor explorador que alerte sobre los posibles peligros que se puedan presentar en el recorrido. (Arts. 80 y 134. I)	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT
	Cuando al acercarse a estaciones o terminales, los trenes que transportan materiales o residuos peligrosos se desplazan a una velocidad mayor a los 25 km /hr. dentro del paño. (Arts. 81 y 134. I)	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando los trenes que transportan materiales o residuos peligrosos, en las curvaturas mayores de 10° en pendientes ascendientes mayores de 1.5%, se desplacen a una velocidad mayor a la indicada en los manuales de locomotoras. (Arts. 82 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando la empresa ferroviaria no identifique mediante placas especiales, los puntos en los que se restrinja la velocidad para el tránsito de trenes que transporten materiales o residuos peligrosos a ingresar o abandonar zonas de influencia de áreas metropolitanas, ciudades o pueblos que se localicen a lo largo de líneas troncales sobre las que transiten. (Arts. 83 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando los trenes unitarios que remolquen unidades cargadas con material o residuo peligroso circulen a una velocidad mayor a 30 km./hr. al ingresar a una área metropolitana, ciudad o poblado. (Arts. 84 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando los trenes que transporten materiales o residuos peligrosos no utilicen los libramientos ferroviarios existentes para evitar el tránsito en zonas urbanas. (Arts. 86 y 134, I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Cuando los trenes que transporten materiales o residuos peligrosos no cuenten con el equipo de protección de accesorios de seguridad necesarios para garantizar la seguridad en su tránsito sobre vías troncales, de acuerdo con lo establecido en la normatividad aplicable. (Arts. 88 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando no se extremen las precauciones al hacer movimiento con carros que contengan materiales y residuos peligrosos. (Arts. 90 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los movimientos de acoplamiento de las unidades se realicen a una velocidad que exceda los 5 km./hr. (Arts. 91 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los carros tanque cargados con gases comprimidos, refrigerados, licuados o disueltos a presión, Clase 2, que sean cortados en tránsito para ser conectados a otra clase de tipo o bien para ser conectados directamente a carros tanque cargados con materiales similares, y no sean manejados en cortes de no más de dos carros. (Arts. 92 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los carros que porten carteles indicando la presencia de material o residuo peligroso, y no coloquen en el tren de acuerdo con lo que establece la tabla de segregación para la colocación de carros contenida en las normas vigentes. (Arts. 94 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se requiera realizar movimientos en patio con unidades que contengan materiales o residuos peligrosos, y no se utilicen dos unidades que sirvan de protección entre la locomotora y la unidad o unidades que contengan tales materiales. (Arts. 95 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las unidades de arrastre vacías destinadas al transporte de materiales y residuos peligrosos se estacionen en vías de patio. (Arts. 96 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando las maniobras y movimientos de unidades en espuelas particulares, no se efectúen preferentemente a la luz del día, cuando se tenga que recibir o entregar unidades de arrastre que contengan materiales o residuos peligrosos. (Arts. 97 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el personal de la empresa antes de iniciar el movimiento de unidades en vías particulares, no verifique las diferentes medidas de seguridad que se tengan establecidas en la planta para el manejo de unidades con materiales o residuos peligrosos. (Arts. 99 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el transporte de residuos peligrosos no se efectúe conforme a la clase de substancia peligrosa de que se trate. (Arts. 102 y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las empresas de transporte terrestre que generen cualquier remanente peligroso por lavado o descontaminación de las unidades utilizadas para el transporte de alguna substancia peligrosa, no se apeguen a las normas que expida la SEDESOL. (Arts. 103 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando en la carta porte no se establezca claramente el destino final del residuo generado y no se notifique a las autoridades correspondientes. (Arts. 104 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el propietario o generador del residuo peligroso no se cerciore de que el sistema de transporte y las instalaciones del destinatario de la carga, estén autorizadas por la SEDESOL. (Arts. 105 y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando el seguro que ampare los daños que puedan ocasionarse a terceros en sus bienes y personas, ambiente y vías generales de comunicación, no ampare el traslado de la carga desde el momento en que salga de las instalaciones del expedidor o generador hasta que se reciba en las instalaciones señaladas como destino final. (Arts. 110 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos y no se cerciore que los envases y embalajes que los contengan cumplan con las especificaciones de fabricación estipuladas en las normas correspondientes. (Arts. 114. I y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin identificarlos con las etiquetas y carteles correspondientes en los envases, embalajes y unidades de transporte de acuerdo a las normas respectivas. (Arts. 114. II y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin proporcionar la "Información de emergencia en transportación", del material o residuo transportado conforme a lo que estipula el Reglamento señalado. (Arts. 114. III y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin indicar al transportista sobre el equipo de seguridad necesario con que debe contar en caso de accidente. (Arts. 114. IV y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin proporcionar al transportista los carteles que deberá instalar en las unidades, de acuerdo al tipo de material o residuo peligroso que se trate. (Arts. 114, V y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, efectúe el envío en unidades que no cumplan con las especificaciones indicadas en el Reglamento señalado o en las normas correspondientes. (Arts. 114, VI y 134, I)	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin contar con las autorizaciones y documentación necesarias. (Arts. 114, VII y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin proporcionar al destinatario de todos los datos relativos al embarque de los mismos. (Arts. 114, VIII y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el expedidor transporte materiales y residuos peligrosos, sin verificar que las maniobras de carga se realicen exclusivamente por personal capacitado, que cuente con equipo de protección adecuado. (Arts. 114, IX y 134, I)	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el destinatario, después de haber sido notificado, no acuda inmediatamente a realizar los trámites correspondientes para que las unidades que le fueron remitidas sean remolcadas hasta sus instalaciones, o bien para recoger y transportar hasta sus bodegas los materiales y residuos peligrosos recibidos. (Arts. 116 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>En el caso de que así se estipule, y los usuarios de unidades pertenecientes a transportistas, no retornen éstas libres de remanentes de sustancias o residuos peligrosos. (Arts. 117 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor, el transportista o el destinatario al momento de que se transporten materiales o residuos peligrosos y no acuerden los métodos de control por escrito entre ellos. (Arts. 118, I y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor, el transportista o el destinatario al momento de que se transporten materiales o residuos peligrosos y no efectúen la transportación con la documentación indicada en el Reglamento señalado. (Arts. 118, II y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor, el transportista o el destinatario al momento de que se transporten materiales o residuos peligrosos y no determinen la ruta de transporte que presente mejores condiciones de seguridad. (Arts. 118, III y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el expedidor, el transportista o el destinatario al momento de que se transporten materiales o residuos peligrosos y no vigilen que en caso de transvase o transbordo, éstos se efectúen conforme a lo que indica el Reglamento señalado. (Arts. 118, IV y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos que acepte la transportación de aquellos envíos que no cumplan con los requisitos de documentación, sistema de identificación y demás disposiciones contenidas en el Reglamento señalado. (Arts. 119, I y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos cargue éstos en su envase y embalaje o contenedor que presente fracturas, fugas o escurrimientos. (Arts. 119, II y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no proteja la carga de cualquier circunstancia. (Arts. 119, III y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no revise que la unidad no cuente con elementos punzocortantes u otro que pueda deteriorar la carga. (Arts. 119, IV y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no cuente con unidades adecuadas para tales materiales que transporten y cumplan con las características y especificaciones que establece el Reglamento señalado. (Arts. 119, V y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I).	SCT
	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no coloque en lugar visible la razón social, dirección y teléfono de la empresa, así como los correspondientes al Sistema Nacional de Emergencias en Transportación de Materiales y Residuos Peligrosos. (Arts. 119, VI y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no vigile que el manejo de sus vehículos lo realicen conductores autorizados. (Arts. 119, VII y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no proporcione capacitación y actualización de conocimientos a su personal y conductores, en los términos del Reglamento señalado. (Arts. 119, VIII y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no instale en las unidades los carteles proporcionados por el expedidor. (Arts. 119, IX y 134, I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el autotransportista de materiales y residuos peligrosos no lleve la estadística de los accidentes e incidentes que tengan sus unidades y personal. (Arts. 119, X y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el conductor que transporte materiales y residuos peligrosos no cuente con la licencia federal expedida por la SCT que lo autoriza para conducir vehículos destinados a dicho transporte. (Arts. 120, I y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el conductor que transporte materiales y residuos peligrosos no apruebe cursos de capacitación y actualización de conocimientos. (Arts. 120, II y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el conductor que transporte materiales y residuos peligrosos no efectúe la revisión ocular diaria del vehículo. (Arts. 120, III y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando el conductor que transporte materiales y residuos peligrosos, en el caso de accidentes, no realice las indicaciones de seguridad estipuladas en la información de emergencia en transportación, y no permanezca al cuidado del vehículo y su carga. (Arts. 120, IV y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	Cuando el conductor que transporte materiales y residuos peligrosos no coloque en un lugar visible dentro de la cadena de la unidad motriz todos los documentos requeridos en el Reglamento señalado. (Arts. 120, V y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando las tripulaciones de trenes no se sujeten a las disposiciones contenidas en la normatividad vigente. (Arts. 122, I y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando las tripulaciones de trenes no verifiquen que los carros cargados con materiales o residuos peligrosos cuenten con los carteles reglamentarios. (Arts. 122, II y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando las tripulaciones de trenes no exijan que les sean entregadas las guías de embarque. (Arts. 122, III y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando las tripulaciones de trenes no verifiquen en la documentación de embarque, antes de abrir las puertas de las unidades, si en el interior de éstas se encuentran cilindros conteniendo gases licuados o cualquier otro material clasificado como inflamable Clase 2 que pudiera estarse escapando o despidiendo vapores, a fin de tomar las precauciones indicadas en el Reglamento señalado. (Arts. 122, IV y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando las tripulaciones de trenes no presten ayuda para realizar la inspección periódica al estado físico y a los dispositivos de seguridad instalados en las unidades que manejen en sus trenes. (Arts. 122, V y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Quando las tripulaciones de trenes no verifiquen antes de iniciar sus recorridos, que cuentan con la herramienta y materiales reglamentarios. (Arts. 122, VI y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Quando las tripulaciones de trenes no lleven el registro de la formación del tren, que indique la posición que tienen los carros que transportan materiales y residuos peligrosos. (Arts. 122, VII y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Quando las tripulaciones de trenes no porten la licencia federal vigente y el documento que avale los exámenes médicos practicados por la autoridad competente, al inicio del recorrido. (Arts. 122, VIII y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Quando los jefes de patio no soliciten la presencia de un oficial de transportes que supervise las actividades de la tripulación mediante su recorrido, así como la presencia de un inspector de unidades de arrastre que verifique las unidades que componen el tren antes de su salida. (Arts. 123, I y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Quando los jefes de patio no supervisen que el arrastre de unidades que transportan materiales o residuos peligrosos se efectúen de preferencia en trenes unitarios o directos. (Arts. 123, II y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Quando los jefes de patio no utilicen sistemas de desplazamiento por gravedad en las terminales donde existan instalaciones para clasificación de unidades. (Arts. 123, III y 134, I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	Cuando los jefes de estación reciban remesas de armas de fuego, municiones, explosivos o fósforos sin el permiso correspondiente. (Arts. 124, I y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los jefes de estación no revisen que los carros a utilizar para transportar materiales y residuos peligrosos se encuentren en óptimas condiciones físicas. (Arts. 124, II y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los jefes de estación reciban mercancía clasificada como material o residuo peligroso sin que dispongan de la unidad o unidades necesarias, almacenándolas en las instalaciones del ferrocarril. (Arts. 124, III y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los jefes de estación acepten la carga sin haber identificado debidamente los envases o embalajes con sus etiquetas y carteles correspondientes. (Arts. 124, IV y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los jefes de estación permitan la descarga de carros que transporten materiales y residuos peligrosos en patios de estaciones, vías auxiliares, escapes o laderos en donde se realicen encuentros o pasos de tren o en cualquiera que no cuente con la protección adecuada. (Arts. 124, V y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los jefes de estaciones no soliciten un inspector de unidades de arrastre que efectúe una minuciosa inspección del equipo neumático y mecánico de la unidad. (Arts. 124, VI y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos</p>	<p>Cuando los jefes de estaciones no verifiquen que el envase y embalaje de los materiales y residuos peligrosos a transportar cumplan con las disposiciones del Reglamento señalado. (Arts. 124, VII y 134. I)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los jefes de estaciones no asignen personal que se encargue exclusivamente de la vigilancia de unidades que contengan materiales o residuos peligrosos. (Arts. 124, VIII y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los jefes de estaciones reciban cilindros de acero que contengan gas licuado, acetileno u oxígeno si sus válvulas no están protegidas con una tapa de seguridad. (Arts. 124, IX y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los jefes de estaciones no informen a los usuarios que lo soliciten sobre el tipo de envases y embalajes adecuados para los materiales y residuos peligrosos a transportar, indicándoles la manera en que deben ser identificados y etiquetados. (Arts. 124, X y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Al constructor o reconstructor de unidades de arrastre a utilizar en el transporte de materiales y residuos peligrosos que no entregue al comprador las especificaciones de diseño y construcción de la unidad adquirida, así como el certificado que garantice que los materiales empleados cumplen con las especificaciones previstas en la normatividad correspondiente. (Arts. 125 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Las arrendadoras que no proporcionen a los usuarios que requieran transportar materiales y residuos peligrosos, unidades libres de remanentes. (Arts. 126 y 134. I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134. I)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	A las arrendadoras que no proporcionen en forma semestral a la SCT, la relación de equipo para transporte de materiales y residuos peligrosos que se encuentre operando, incluyendo su registro de mantenimiento y características generales. (Arts. 127 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Al personal y conductores que intervengan en el transporte de materiales y residuos peligrosos que no cuenten con una capacitación específica y actualización de conocimientos. (Arts. 128 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando los programas de capacitación no sean aprobados por las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social, así como tampoco estén avalados por el fabricante y generador de sustancias peligrosas. (Arts. 129 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I).	SCT
	A los autotransportistas que no vigilen que el manejo de sus vehículos destinados al transporte de materiales y residuos peligrosos quede encomendado sólo a operadores que posean la licencia federal de conductor específica. (Arts. 130 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	Cuando la capacitación y actualización de conocimientos al personal y conductores que intervengan en el transporte de materiales y residuos peligrosos no se efectúe mediante la impartición de programas y capacitación autorizados. (Arts. 131 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT
	A la empresa ferroviaria que no se asegure que el personal de las tripulaciones asignadas al servicio de los trenes cuenten con los conocimientos indispensables para el manejo seguro de los materiales y residuos peligrosos transportados. (Arts. 132 y 134, I).	Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>A la empresa ferroviaria que no edite y actualice permanentemente publicaciones, guías y manuales que contengan información concerniente al manejo de sustancias y residuos peligrosos. (Arts. 133 y 134, I).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, I)</p>	SCT
	<p>Quando el expedidor de la substancia o residuo peligroso no inspeccione el envase y embalaje antes de ser llenado y entregado para su transporte, cerciorándose de que no presenta ninguna anomalía. (Arts. 21 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Quando los envases y embalajes no estén debidamente cerrados para su transportación. (Arts. 22 y 134, II)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Quando se adicione al exterior de los envases o embalajes, alguna substancia incompatible con la que se encuentre contenida en el interior de éste. (Arts. 23 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Quando las partes de los envases y embalajes que estén en contacto directo con la substancia o residuo peligroso sean afectadas por alguna acción química o de otra naturaleza. (Arts. 24 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Quando los envases y embalajes interiores no estén colocados en un envase y embalaje exterior. (Arts. 25 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos</p>	<p>Cuando los envases y embalajes interiores que contengan sustancias o residuos peligrosos diferentes que puedan reaccionar entre sí, sean colocados en el mismo envase y embalaje exterior. (Arts. 26 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Cuando las sustancias y residuos peligrosos no sean contenidos en envases y embalajes que tengan la resistencia suficiente para soportar la presión interna que pudiera desarrollarse en condiciones normales y circunstancias especiales de transporte. (Arts. 27 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Cuando un envase y embalaje que presente indicios de haber sufrido cambio en su estructura, en comparación con lo especificado en las normas respectivas, sea utilizado o en su caso, no sea reacondicionado debidamente. (Arts. 29 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Cuando las especificaciones adicionales para los envases y embalajes destinados al transporte de la Clase I, explosivos, y las divisiones 5.2, peróxidos orgánicos, y 6.2, agentes infecciosos, no sean establecidas de acuerdo con la norma respectiva y a la clasificación correspondiente. (Arts. 30 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT
	<p>Cuando una unidad motriz que sea utilizada para el traslado de materiales y residuos peligrosos no cumpla con las especificaciones adicionales establecidas en las normas correspondientes. (Arts. 33 y 134, II)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando los autotanques, unidades de arrastre, recipientes intermedios para granel y contenedores cisterna no sean construidos o reconstruidos de conformidad con las normas respectivas. (Arts. 34 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando las inspecciones no se realicen en los periodos establecidos por la SCT. (Arts. 42 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando por las características propias del material o residuo peligroso no pueda realizarse la inspección en el lugar de su origen, y el transportista no lleve la unidad a su destino final, en donde se pudiera descargar y proceder a la inspección correspondiente. (Arts. 43 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando en el transporte de material o residuo peligroso, éste no sea cargado, distribuido y sujeto en las unidades de autotransporte y arrastre ferroviario de acuerdo con las normas correspondientes. (Arts. 47 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>A los operadores de vehículos que realicen paradas no justificadas, que no estén contempladas en la operación del servicio, o que circulen por áreas centrales de ciudades y poblados. (Arts. 60 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Al operador y a la empresa transportista que no substituya la unidad motriz a la brevedad, cuando ésta sufra una descompostura mayor. (Arts. 64 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	Al fabricante de la substancia peligrosa o al generador del residuo peligroso que en caso de descompostura no cuida que la maniobra de transvase o transbordo se realice bajo estrictas condiciones de seguridad y con el personal capacitado y debidamente equipado. (Arts. 64 y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	Al conductor del vehículo que transporte material o residuo peligroso, que en caso de condiciones meteorológicas adversas, no estacione el vehículo. (Arts. 67 y 134, II)	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	Cuando por cualquier circunstancia se requiera estacionamiento nocturno en carretera del vehículo que transporte material o residuo peligroso, y no se coloquen triángulos de seguridad adelante y atrás del mismo. (Arts. 68 y 134, II)	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	Cuando una unidad ferroviaria sea cortada del servicio por algún desperfecto que le imposibilite continuar su movimiento con seguridad que no sea cortada del servicio y estacionada en el lado más próximo. (Arts. 72 y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	Cuando una unidad ferroviaria sea cortada del servicio por algún defecto y se requiera transvasar o transbordar el material peligroso transportado y no se observen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la operación. (Arts. 73 y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A los trenes que transporten materiales o residuos peligrosos que no transiten con su sistema de aire, freno de mano y herrajes de freno en condiciones óptimas. (Arts. 85 y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando el manejo de unidades ferroviarias que contengan materiales y residuos peligrosos, cuyo estacionamiento, embarque o desembarque se realice dentro de áreas pobladas. (Arts. 93 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se realicen movimientos en las vías particulares de industrias, y no se revisen y aseguren que las unidades por mover están completamente desconectadas de los dispositivos de carga y descarga que se encuentran fijos en las instalaciones de las mismas. (Arts. 98 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando la empresa ferroviaria no verifique que las condiciones físicas de las vías particulares presten seguridad para la realización de maniobras y movimientos con unidades de arrastre que contengan materiales y residuos peligrosos. (Arts. 100 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Las unidades ferroviarias que sean entregadas en espuelas particulares que no sean aseguradas con freno de mano a cada una de ellas y cuando exista, que no se coloque el descarrilador sobre la vía. (Arts. 101 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando se trasladen residuos peligrosos y la unidad a utilizar no cumpla con las especificaciones de construcción determinadas, de acuerdo con la norma correspondiente. (Arts. 106 y 134, II)</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>
	<p>A los destinatarios de los envíos de materiales y residuos peligrosos que los descarguen en lugares que no estén destinados para ello. (Arts. 115 y 134, II).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)</p>	<p>SCT</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos	A las empresas ferroviarias que no garanticen la seguridad de los trenes que circulen por rutas troncales seleccionadas para el transporte de materiales y residuos peligrosos (Arts. 121, I y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no mantengan en óptimas condiciones de operación las locomotoras asignadas para servicio de trenes unitarios y directos. (Arts. 121, II y 134, II)	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no vigilen que las tripulaciones asignadas a la operación de trenes observen jornadas de trabajo que no excedan de un máximo de 11 horas y que tengan un período mínimo de 12 horas de descanso antes de su llamada a servicio. (Arts. 121, III y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no muevan con rapidez los trenes unitarios y directos, estableciendo sus corridas con derecho preferencial sobre cualquier otra clase de trenes, excepto los de pasajeros. (Arts. 121, IV y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no establezcan los procedimientos que coordinen sus actividades con expedidores y destinatarios. (Arts. 121, V y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no tomen las medidas necesarias para que los envases, embalajes, contenedores y unidades de arrastre no sufran daño durante el transporte a causa de movimientos o enganches bruscos de los trenes. (Arts. 121, VI y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	A las empresas ferroviarias que no proporcionen las tripulaciones necesarias en las conexiones interdivisionales y no aseguren que se encuentran listas para tomar el control de los trenes, inmediatamente después de que lleguen a los puntos de conexión. (Arts. 121, VII y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no instalen en las unidades los carteles proporcionados por el expedidor. (Arts. 121, VIII y 134, II)	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no suministren todas las partes y componentes necesarios para la conservación de las unidades. (Arts. 121, IX y 134, II)	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no exijan que todas las tripulaciones y oficiales obtengan la licencia federal ferroviaria, así como no vigilen que dicho documento se encuentre vigente. (Arts. 121, X y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no exijan que las tripulaciones sustenten al inicio de sus recorridos los exámenes médicos requeridos. (Arts. 121, XI y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no proporcionen en forma semestral a la SCT la relación del equipo propio y de intercambio utilizado para el transporte de materiales y residuos peligrosos que se encuentre operando sobre su red. (Arts. 121, XII y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	A las empresas ferroviarias que no verifiquen que las unidades ajenas a la misma cumplan con la normatividad establecida para el transporte de materiales y residuos peligrosos. (Arts. 121, XIII y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	A las empresas ferroviarias que no proporcionen capacitación y actualización al personal que intervenga en la operación de trenes conforme a lo establecido en el Reglamento señalado. (Arts. 121, XIV y 134, II).	Multa hasta por el equivalente a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, II)	SCT
	Cuando se transporte en unidades que hayan sido autorizadas para transportar materiales y residuos peligrosos, personas o animales; productos alimenticios de consumo humano o animal, o artículos de uso personal; así como residuos sólidos municipales. (Arts. 6 y 134, III).	Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)	SCT
	Cuando por razones económicas el transportista tenga que transportar otro tipo de bienes en unidades donde se han transportado materiales o residuos peligrosos y no se ajuste a la norma que al efecto se expida. (Arts. 6 y 134, III).	Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)	SCT
	Cuando el envase y embalaje de substancias y residuos peligrosos no cumpla con la clasificación, tipos y disposiciones de las normas correspondientes. (Arts. 19 y 134, III).	Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)	SCT
	Cuando se abra algún envase y embalaje, recipiente intermedio para granel, contenedor, contenedor cisterna, autotanque o unidad de arrastre entre los puntos de origen y destino, sin que se presuma un riesgo. (Arts. 59 y 134, III).	Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.	<p>Quando se purgue al piso o descargue en el camino, calles o instalaciones no diseñadas para tal efecto, material o residuo peligroso. (Arts. 62 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando las unidades que transporten materiales o residuos peligrosos se estacionen cerca de fuego abierto o de incendio. (Arts. 66 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando se transporte por ferrocarril nitroglicerina o fulminantes o sustancias explosivas de una reactividad tal que puedan reaccionar espontáneamente. (Arts. 70 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando se adicione al convoy carros con materiales o residuos peligrosos incompatibles a los transportados. (Arts. 76 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando se transporte o remolque unidades que transporten materiales o residuos peligrosos en trenes asignados para servicio de pasajeros o servicio mixto. (Arts. 77 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando se abra algún envase y embalaje, unidad de arrastre o carro tanque que transporte materiales o residuos peligrosos entre los puntos de origen y destino, sin que se presuma un riesgo. (Arts. 79 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT
	<p>Quando se transporten materiales y residuos en trenes distintos a los de fletes. (Arts. 87 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	SCT

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.</p>	<p>Cuando se transporten residuos peligrosos que no sean compatibles entre sí. (Arts. 108 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	<p>SCT</p>
	<p>Cuando los transportistas, expedidores o generadores de los materiales o residuos peligrosos, no contraten un seguro que ampare los daños que puedan ocasionarse a terceros en sus bienes y personas, al ambiente, vías generales de comunicación y cualquier otro que pudiera generarse en caso de accidente. (Arts. 109 y 134, III).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, III)</p>	<p>SCT</p>
	<p>En el caso de que se violen los límites de velocidad establecidos en el Reglamento señalado y en los ordenamientos de la materia. (Art. 134, IV).</p>	<p>Multa hasta por el equivalente a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometió la infracción. (Art. 134, IV)</p>	<p>SCT</p>
	<p>A los reincidentes. (Art. 134).</p>	<p>Multa hasta por el doble de las cantidades que le correspondan. (Art. 134)</p>	<p>SCT</p>

I) RUIDO

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.	A los fabricantes que no coloquen en un lugar visible una etiqueta o señal que indique que un aparato emite ruido que cause daño a la salud. (Arts. 10 y 73)	Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)	SEDESOL
	Cuando en los sitios de reunión donde se considere que el ruido que ahí se emite puede causar daño a la salud, y el responsable de tal sitio no coloque un letrero en un lugar visible, donde se indique la peligrosidad del lugar. (Arts. 10 y 73)	Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)	SEDESOL
	Cuando se utilicen aparatos amplificadores de sonido y otros dispositivos similares que produzcan ruido en la vía pública o en el medio ambiente de la comunidad, sin el permiso otorgado por autoridad competente. (Arts. 22 y 73)	Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)	SEDESOL
	Cuando los operadores de ferrocarriles, de las veintidós a las seis horas del día, y sin haber emergencia alguna, usen silbatos, bocinas, sirenas u otros aditamentos similares dentro de las zonas urbanas. (Arts. 27 y 73).	Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)	SEDESOL
	Cuando los automóviles, camiones, autobuses, tractocamiones y similares, así como bicicletas y triciclos motorizados no respeten los niveles máximos permisibles para la emisión de ruido. (Arts. 29 y 73).	Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)	SEDESOL

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.</p>	<p>Cuando no sea posible obtener los valores de emisión de ruido emitidos por los vehículos señalados en el párrafo anterior, el fabricante o responsable del mismo que no presente ante la autoridad competente el estudio técnico de la emisión de ruido del vehículo en los quince días siguientes al inicio de las operaciones o de su uso. (Arts. 30 y 73)</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando en áreas habitacionales circulen vehículos con escape abierto o que produzcan ruido por el arrastre de piezas metálicas o por la carga que transportan. (Arts. 35 y 73).</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los responsables de las operaciones de carga o descarga de mercancías u objetos, que se realicen en la vía pública, y que rebasen los niveles máximos permisibles de emisión de ruido. (Arts. 36 y 73).</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando se emitan ruidos que produzcan en las zonas urbanas, los dispositivos sonoros, tales como campanas, bocinas, tímbrs, silbatos o sirenas, instalados en cualquier vehículo, sin que exista un caso de emergencia. (Arts. 37 y 73).</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando se usen cornetas o trompetas instaladas en cualquier vehículo, que requieran para su funcionamiento compresor de aire y que produzcan melodías o sonidos musicales. (Arts. 37 y 73).</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando se operen carrillones, campanas y demás dispositivos similares que emitan ruido a la vía pública y se usen en un horario distinto al de las seis y veintidós horas. (Arts. 40 y 73).</p>	<p>Multa de 0.20 a 1.00 nuevo peso. (Art. 73)</p>	<p>SEDESOL</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.</p>	<p>A los responsables de fuentes emisoras de ruido que no proporcionen las autoridades competentes la información que se les requiera respecto a la emisión de ruido contaminante. (Arts. 8 y 74).</p>	<p>Multa de 0.50 a 10.00 nuevos pesos. (Art. 74)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando el conductor o responsable de un vehículo que emita ruido superior a los niveles máximos permisibles, y que no presente el vehículo para su reparación. (Arts. 49 y 74).</p>	<p>Detención del vehículo para que el propietario lo repare de inmediato, o en su caso se retire de la circulación, así como multa de 0.50 a 10.00 nuevos pesos. (Art. 74)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los propietarios, encargados u ocupantes del establecimiento objeto de la visita, y de los predios colindantes, que no permitan el acceso y no proporcionen las facilidades e informes al personal competente para el desarrollo de su labor. (Arts. 56 y 74).</p>	<p>Multa de 0.50 a 10.00 nuevos pesos. (Art. 74)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando las fuentes fijas excedan de los niveles máximos permisibles para la emisión de ruido. (Arts. 11 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando por razones de índole técnica o socioeconómica debidamente comprobadas, el responsable de una fuente fija no pueda cumplir con los niveles máximos permisibles para la emisión de ruido, pero que no cuente con la autorización respectiva que le permita operar con un nivel específico. (Arts. 12 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando el responsable de una fuente emisora que no cumpla con el nivel máximo permitido de emisión de ruido especificado por la autoridad competente en el término que se le otorgó para ello. (Arts. 13 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.</p>	<p>Cuando los establecimientos industriales, comerciales, de servicio y en general toda edificación que no se construya de tal forma que permita un aislamiento acústico que no rebase los niveles permitidos. (Arts. 15 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando el responsable de la construcción de una obra no proporcione a la SEDESOL en un término de quince días antes del inicio de la misma los datos que esa dependencia le solicite. (Arts. 16 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando los circos, ferias, juegos mecánicos que se instalen en la cercanía de los centros hospitalarios, guarderías, escuelas, asilos, lugares de descanso y otros sitios donde el ruido entorpezca cualquier actividad, y no respeten el nivel máximo para ellos permitidos. (Arts. 19 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando se sobrevuelan aeronaves de hélice a una altura inferior a trescientos metros, y de turbina a una altura inferior a quinientos metros sobre el nivel del suelo en zonas habitaciones, sin que sean operaciones de despegue, estudio, investigación, búsqueda, rescate o situación de emergencia. (Arts. 24 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Cuando se fabriquen, ensamblien, imponen o distribuyan vehículos automotrices que rebasen los niveles máximos permisibles de emisión de ruido y que estén prohibidos por la autoridad respectiva. (Arts. 31 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>

DISPOSICION JURIDICA	OBLIGACION ESPECIFICA	SANCION	AUTORIDAD COMPETENTE
<p>Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido.</p>	<p>Quando se realicen competencias deportivas y sus entrenamientos con vehículos automotores de transportación terrestre o acuática, sin el permiso correspondiente. (Arts. 33 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Quando se realicen competencias deportivas y sus entrenamientos con vehículos automotores de transportación terrestre o acuática, en calles o predios sin protección acústica adecuada y en lugares donde pueda causarse un daño ecológico. (Arts. 33 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>A los que circulen vehículos de carreras en zonas urbanas. (Arts. 33 y 75).</p>	<p>Multa de 1.00 a 50.00 nuevos pesos. (Art. 75)</p>	<p>SEDESOL</p>
	<p>Quando se infrinjan disposiciones del Reglamento señalado y que no sean de las especificadas anteriormente. (Art. 76)</p>	<p>Multa hasta de 15.00 nuevos pesos. (Art. 76)</p>	<p>SEDESOL</p>

CONCLUSIONES

Como se ha podido observar, efectivamente el sistema jurídico mexicano ha tratado de proteger cualquier vida que exista sobre la tierra, creando diversas obligaciones para que el hábitat de la misma no sea afectado y con ello se detrimente esa vida, es por ello que entre otras cosas ha establecido las responsabilidades civil y administrativa.

Respecto de la primera, podemos concluir que es la vía más factible para proteger el entorno ecológico, toda vez que ésta surgirá siempre que haya un daño ambiental existiendo entonces la obligación de repararlo, lo cual implica, si es preciso, dejar las cosas en el estado en que se encontraba anteriormente a la afectación.

Asimismo, las previsiones del Derecho Civil permiten reparar los daños ambientales aún cuando éstos son generados por conductas lícitas, a diferencia de lo que preven las responsabilidades penal y administrativa, que es necesaria la conducta contraria a la ley para que existan.

Tal situación amplía aún más la factibilidad de que los daños al ambiente sean reparados, en virtud de que no es necesario la existencia de una conducta ilícita para que nazca la obligación, permitiendo que los responsables de cualquier actividad que por su sola naturaleza represente un riesgo para el equilibrio ecológico, estén en un momento dado obligados a resarcir el daño que pudiera generarse con tales actividades por el sólo hecho de que las mismas son un riesgo.

Sin embargo, a pesar de que este tipo de responsabilidad es el medio más viable para responsabilizar a alguien de los daños que con sus actos pueda generar, en la práctica presenta graves obstáculos que en materia ambiental resultan difíciles de probar, como es el caso del nexos causal entre el hecho y el daño, cuya existencia es requisito indispensable para que surja la responsabilidad.

En efecto, este requisito del Código Civil impide que los daños ambientales puedan ser reparados, toda vez que la mayoría de ellos son producidos por la intervención de varias acciones, y la ley exige que sea consecuencia inmediata de determinada conducta, por lo tanto, no es posible que nazca la responsabilidad.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que el Código Civil regula las relaciones entre particulares, por lo que no persigue un interés público como es el caso de la protección al ambiente, lo que implica que sujetar la reparación de estos daños a principios de derecho eminentemente privado, afectaría enormemente el interés público que persigue esta materia.

Otro aspecto que es inconveniente para el caso de los daños ambientales, es la prescripción prevista en el Código Civil, toda vez que ésta es de dos años, término en el cual en muchas ocasiones aún ni siquiera el daño se ha podido determinar, ya que como se mencionó no siempre es inmediato sino que se concretiza mucho tiempo después de realizada la conducta.

En virtud de ello, se considera que aun cuando la responsabilidad civil es la vía más factible para proteger el ambiente, pretender reparar los daños ocasionados a éste desde

los principios jurídicos previstos en el Código Civil impide obtener los mejores resultados, ya que este ordenamiento legal no considera la importancia del valor dañado, ello obviamente se debe a que en el momento de que el legislador estableció este tipo de responsabilidad no contempló la posibilidad de que se aplicaría a los daños ambientales, aunado a que en esa época no se le daba a esta materia la importancia que actualmente tiene.

En este sentido, se considera ineficaz que la reparación de daños ambientales esté prevista desde el Código Civil, por lo que se considera conveniente su regulación en un ordenamiento especial o en un apartado particular de la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en donde se establezca, entre otros aspectos, cuándo una afectación al ambiente puede ser considerada como daño; se flexibilice el nexo causal; se permita la responsabilidad colectiva; así como se amplie el término para la prescripción, es decir, que con esas disposiciones se persiga el mismo interés social que prevé toda la legislación ambiental y se esté en posibilidad de poder efectivamente exigir la reparación de los daños ambientales, sin que para ello sea menester el cumplimiento de diversos requisitos por parte de la víctima, sino que únicamente se considere la existencia del daño y la importancia del mismo para la vida en general.

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, se considera que las sanciones por ella previstas son adecuadas, sin embargo, podrían aún ser más estrictas e incluir medidas que de una u otra forma hicieran más viable la protección al ambiente, pudiendo en todo caso exigir al sujeto infractor limpiar los sitios contaminados; es posible que ello pudiera considerarse como una forma de resarcir un daño, pero permitiría que las propias autoridades administrativas sancionaran los ilícitos con medidas más severas, además de que ello no impediría la imposición de alguna otra sanción en el caso de proceder.

RESPONSABILIDAD PENAL EN MATERIA AMBIENTAL

MARTIN ALBERTO SOSA SIERRA

SUMARIO: 1. LA RESPONSABILIDAD PENAL.- 2. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.- 3. LOS DELITOS EN MATERIA AMBIENTAL.- 4. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN EL CODIGO PENAL.- 5. LOS DELITOS ESPECIALES.- 6. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE CAZA.- 7. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY FORESTAL.- 8. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.- 9. CONCLUSIONES.-

INTRODUCCION

El derecho penal es uno de los medios en los que se basa el Estado para garantizar o proteger determinados intereses colectivos; el derecho a un ambiente sano, a la salud y a un crecimiento económicamente sustentable son algunos de los modernamente tutelados.

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un breve estudio de los delitos ambientales previstos en diferentes ordenamientos jurídicos, realizando un mayor análisis respecto de los contenidos en los artículos 183, 184, 185, 186 y 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, profundizando en el estudio de las peculiaridades que en los mismos se observan, para finalmente determinar la posibilidad de responsabilizar eticamente a los sujetos activos de los delitos especiales en materia ambiental.

I. LA RESPONSABILIDAD PENAL

Para comenzar y antes de entrar directamente en materia, es necesario precisar la noción legal de la responsabilidad y en concreto la responsabilidad penal.

La palabra "responsabilidad" tiene diversos significados en el ámbito de la vida cotidiana, así tenemos que es empleado con frecuencia en discursos morales o religiosos por ejemplo; etimológicamente proviene de "responder" que significa, prometer, merecer, pagar; en el mundo jurídico constituye una noción fundamental. El jurista Hans Kelsen conceptúa a la responsabilidad dentro de su doctrina positivista, señalando que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado¹. En este entendido la responsabilidad determinada requiere como presupuesto necesario para su existencia una obligación de hacer o de no hacer; el consecuente de la responsabilidad se encuentra en relación directa con quien debe pagar o responder del cumplimiento o incumplimiento de la obligación.

El esquema normativo señala que cuando a una determinada conducta le es imputada una consecuencia, el antecedente es una conducta prohibida por el ordenamiento jurídico como ilícita y la consecuencia será siempre una sanción. El ilícito es un género, sin embargo, no todo ilícito es delito; cada área o materia que forman el ordenamiento jurídico persigue fines específicos que regula o sanciona, cuando existe una omisión de lo que está ordenado o se realizan actos prohibidos por el mismo, existe una conducta ilícita.

La responsabilidad puede aplicarse bajo dos sistemáticas diferentes: en primer lugar la conocida como responsabilidad en base a la culpa, la cual como su nombre lo indica, supone culpa por parte del autor del hecho ilícito, es decir, las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo, o bien habiéndolo previsto no lo impidió. La responsabilidad objetiva, como otra de las formas de aplicar la responsabilidad, no toma como punto de partida la culpa del autor, resultando suficiente que el hecho ilícito se realice para que sea sancionado el individuo considerado responsable.

Este último sistema se relaciona íntimamente con la teoría del riesgo creado que surgió a fines del siglo XIX y que postula, que el individuo que utilice mecanismos, sustancias u objetos que por si mismos son peligrosos, es responsable en base al riesgo que el mismo creó; el riesgo creado se convierte entonces en el origen de la responsabilidad, sin necesidad de analizar elemento subjetivo alguno.

En el derecho penal moderno es aplicable el primer sistema, para que surja la responsabilidad penal es menester que el hecho típico y antijurídico haya sido cometido con dolo o culpa y que su autor pueda ser tenido por culpable, la responsabilidad nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal a

¹ Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. 2a. Ed. México, UNAM, 1983. PP. 133-134.

quien ha caído en alguna forma de intervención prevista por la ley, no trascendiendo más allá del infractor.

En el marco jurídico mexicano la afectación de la persona en su esfera jurídica requiere de la plena convicción de la probable responsabilidad del sujeto. El artículo 16 constitucional contiene, como una garantía de seguridad jurídica, los elementos que han de conjuntarse para aprehender a un individuo, como lo son la existencia de una denuncia o querrela de un hecho señalado como delito, que éste sea sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y sobre todo, que existan datos que acrediten los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

Por su parte el artículo 19 constitucional preceptúa que para dictar un auto de formal prisión en contra de persona alguna, es menester que de las actuaciones de la causa penal, aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable su responsabilidad.

En la comisión de un ilícito penal pueden intervenir una, dos o más personas, cada una de las cuales es responsable del mismo en la medida de su propia culpa, al respecto, el artículo 13 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, enlista a los sujetos responsables del delito; refiriéndose a los siguientes:

- a) Los que acuerden o preparen su realización.
- b) Los que lo realicen por sí.
- c) Los que lo realicen conjuntamente.
- d) Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.
- e) Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo.
- f) Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión.
- g) Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- h) Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

El artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales ordena al Ministerio Público probar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del sujeto inculcado, asimismo este artículo determina que la autoridad judicial deberá examinar que ambos requisitos se encuentren acreditados en autos y que al resolver sobre la probable responsabilidad del inculcado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada en su favor alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad.

Respecto a las causas de licitud que impiden responsabilizar a un sujeto penalmente, las mismas se encuentran contenidas en el artículo 15 del Código Penal, conocidas anteriormente como excluyentes de responsabilidad, ahora son llamadas excluyentes del delito y se establecen específicamente en las fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo citado.

Es pertinente señalar que tanto los artículos 13 y 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal; como el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales fueron modificados entre otros preceptos de dichos ordenamientos, mediante decreto publicado el día 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Los anteriores artículos constitucionales, sustantivos y adjetivos son en el marco jurídico mexicano, los directamente vinculados con el concepto de responsabilidad y tutelan la seguridad jurídica de los individuos, desde la averiguación previa ante el Ministerio Público, hasta la instauración y conclusión de la causa penal.

2. LA RESPONSABILIDAD PENAL Y SUS DIFERENCIAS CON LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el ordenamiento jurídico existen diferentes tipos de hechos y actos que pueden ser ilícitos, pero como se ha precisado todo delito es un ilícito, pero no todo ilícito constituye un delito; en materia administrativa los ilícitos son conocidos como infracciones y en materia penal como delitos; la responsabilidad penal deriva de la comisión de un delito mientras que la responsabilidad administrativa acaece por una infracción. Ambas figuras se han creado conforme al criterio del Poder Legislativo para reprimir violaciones a normas administrativas, originando la existencia de un Derecho Penal disperso en la legislación administrativa, como se analizará más adelante.

La infracción alude a la violación de la ley administrativa que se origina por un hecho o una abstención declarado ilegal por una ley y que por ende amerita una sanción administrativa, es decir, que aplica la misma autoridad administrativa, la cual va desde la nulidad de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar a la privación de libertad sin que ésta pueda exceder de 36 horas o, en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que ésta no se pague, se permutará por arresto.

El delito de acuerdo a su concepción legal, es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, según lo define el artículo 7° del Código Penal; sanción que va desde la amonestación, hasta la prisión y cuya imposición es propia y exclusiva del Poder Judicial, ya sea local o federal; concepto acerca del cual se profundizará más adelante.

Ambas responsabilidades pueden concurrir ante una determinada conducta de hacer o de no hacer que constituya un ilícito sancionado penal y administrativamente, sin ser excluyentes una de la otra; la diferencia sustancial entre ambas responsabilidades radica en la autoridad que le compete imponer la sanción o pena. En tratándose de responsabilidad administrativa compete aplicar la sanción por infracciones a una autoridad administrativa, es decir al Poder Ejecutivo, mientras que respecto a la sanción que corresponde ante la comisión de un delito, ello es competencia del Poder Judicial.

3. LOS DELITOS EN MATERIA AMBIENTAL

El término "delito" tiene diversas acepciones, que van desde la legal, hasta la postulada por jurisconsultos mexicanos y extranjeros de diversas corrientes o escuelas doctrinarias. El notable penalista Carrancá y Trujillo define al delito como un conjunto de actos u omisiones de una acción de una conducta humana que está sancionada por las leyes penales². Algunos abogados especializados en materia penal señalan que la definición legal es la más adecuada; en este sentido el artículo 7o. del Código Penal de 1931 expresa que delito "es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Pero el concepto no queda integrado únicamente con estas palabras, de ser así, resultaría innecesario el elemento de la culpabilidad, pues el mismo no se menciona en dicho artículo; sin embargo, en la definición del artículo 7o. se encuentra inserto dicho elemento, por ser uno de los conceptuales del delito. Idénticamente acontece en orden a la antijuricidad del acto u omisión que sancionan las leyes penales. El carácter antijurídico de dicho acto u omisión, está también insito en la fórmula sintética de la ley por ser igualmente un elemento conceptual de la infracción. Cuando la acción u omisión enjuiciada no sea en el caso concreto antijurídica, bien por disposición expresa de la ley, bien por especiales consideraciones que impiden que el acto pueda ser valorado de contrario al derecho, no es posible hablar de la existencia de un delito, pues falta uno de los elementos integradores de su contenido conceptual. Es necesario puntualizar que las formas de expresión de la ley no agotan la idea conceptual del delito, fuera de la ley, por perfecta que sea su redacción, quedan pensamientos y esencias rectoras que norman el concepto del delito; pensamientos y esencias que han de jugar papel importantísimo a través de la función creadora de la interpretación.

Así tenemos que para Garófalo, jurista pensador de la Escuela Positiva, el delito es concebido como un fenómeno natural y social producido por el hombre, es decir, sostiene la existencia de un llamado delito natural, al cual define como "la violación de los sentimientos altruistas fundamentales de benevolencia o piedad y probidad o justicia en la medida media en que se encuentran en la sociedad civil, por medio de acciones nocivas para la colectividad"³.

Esta definición del delito necesariamente vincula a la naturaleza, entendida ésta como "el conjunto de las obras de la creación por oposición a las del hombre"⁴; definitivamente dentro de este contexto se ubica no sólo la vida humana, sino la vida animal y vegetal. Esto se explica interpretando el término "nocivas para la colectividad", en el mundo diario es clara la relación de interdependencia que existe entre la colectividad de seres humanos con la flora y fauna, dada desde la producción

² Carrancá y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. México, Porrúa. 1991. pág. 69.

³ Garófalo. La Criminología, Estado sobre la Naturaleza del Crimen y Teoría de la Penalidad. Trad. Pedro Bonapi, Daniel Jono, Madrid, España, 1912, p. 37.

⁴ García Pelayo Ramón y otro. Pequeño Larousse ilustrado. Francia. Larousse. 1976. p. 714.

de oxígeno que realizan las plantas, en el proceso de la fotosíntesis, la fuente alimenticia que constituyen en sí mismos, hasta el crecimiento económico de un país; es decir tanto la flora como la fauna son esenciales para la existencia del individuo base de toda colectividad, con el consecuente crecimiento y desarrollo económico de un país.

Toda vez que para la subsistencia y desarrollo de la vida humana es necesaria la conservación de la flora y la fauna, la vida moderna, dado el proceso de industrialización, requiere de un crecimiento económico sustentable, es decir, que permita aprovechar los recursos naturales sin afectar la supervivencia y desarrollo de generaciones futuras, en este entendido el Estado es a quien corresponde la satisfacción de este tipo de necesidades, creando tanto infracciones como figuras delictivas para preservar estos elementos naturales.

Los delitos ambientales llamados así, en el entendido que el objeto material del delito es la cosa que sufre directamente un daño, deterioro o menoscabo derivado de la comisión del hecho ilícito, es precisamente alguno o varios de los elementos que integran el ambiente, flora, fauna, aire, agua, etc.

El bien jurídico tutelado por estas figuras delictivas entendido éste como "el concreto interés tutelado en un tipo legal⁵", en el caso que nos ocupa no puede ser otro que el derecho a la salud, a un ambiente sano así como a un desarrollo económico sustentable.

Como veremos más adelante los tipos penales se encuentran dispersos en diferentes codificaciones de carácter administrativo, constituyendo los conocidos delitos especiales, sin embargo en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal se hayan algunos tipos cuyo objeto material del delito es algún elemento del ecosistema.

4. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN EL CÓDIGO PENAL

El Código Penal en sus Títulos Décimo tercero, Décimo cuarto y Vigésimo segundo prevé tres artículos que regulan delitos en materia ecológica, el artículo 245 bis, el 254 y el 397.

El artículo 245 bis dispone:

"Artículo 245 Bis.- Quienes de manera intencional capturen, dañen gravemente o priven de la vida a mamíferos o quelonios marinos, o recolecten o comercialicen en cualquier forma sus productos sin autorización, en su caso, de la autoridad competente, se les impondrá pena de 6 meses a 3 años de prisión.

⁵ González Mariscal de Olga Islas. Análisis lógico de los delitos contra la vida. México, Trillas, 1991. p. 32

Se impondrá la misma pena señalada en el párrafo anterior a quienes capturen intencionalmente especies acuáticas declaradas en veda, sin autorización, en su caso, de la autoridad competente.

Lo anterior se aplicará sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes."

El presente tipo penal es de comisión por acción. El sujeto activo en este tipo puede ser cualquier sujeto capaz de concretar las conductas descritas en el tipo, que consisten en capturar, dañar gravemente o privar de la vida a mamíferos o quelonios marinos; recolectar o comercializar sus productos, sin la autorización; capturar especies acuáticas declaradas en veda, sin el permiso respectivo; la pena que se impone es de 6 meses a 3 años de prisión. Es de señalarse que el presente tipo no acepta su comisión por culpa, sino únicamente dolosa, tal y como se desprende de los términos: "Quienes de manera intencional..." Los objetos materiales del delito en este tipo son varios: la vida de los mamíferos, de los quelonios marinos y las especies acuáticas declaradas en veda.

Para los efectos del artículo anterior será necesario, aunque no lo especifique el Código Penal, atender a las disposiciones de la Ley Federal de Caza que es la aplicable para los casos descritos en este precepto, específicamente al calendario cinegético. Para efectos de su mejor comprensión por lo que hace a las disposiciones del calendario cinegético y a dicha ley, es de señalarse que ambos serán analizados en el apartado 6.6 de este capítulo, al abordarse el tópico de los delitos ambientales previstos en la Ley Federal de Caza.

Otro tipo penal que podemos clasificar como ambiental se encuentra en el artículo 254 que refiere:

Artículo 254.- Se aplicarán igualmente las sanciones del artículo 253:

I.- Por destrucción indebida de materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales o medios de producción, que se haga con perjuicio de la riqueza o del consumo nacionales.

II.- Cuando se ocasione la difusión de una enfermedad de las plantas o de los animales, con peligro de la economía rural o forestal, o de la riqueza zoológica del país.

III.- ...

IV.- ...

V.- Al que dolosamente adquiera, posea, trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas, implementos y otros materiales destinados a la producción agropecuaria que se hayan entregado a los productores por alguna entidad o dependencia pública a precio subsidiado...

VI.- ...

La sanción es de dos a nueve años de prisión y multa de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos; el sujeto activo no requiere calidad ni cantidad específica, esto es, puede ser cualquier sujeto quien concrete la conducta descrita por el precepto legal.

Por lo que hace al objeto material del delito en la fracción I del artículo que se comenta, tienen este carácter las materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales o medios de producción, la conducta sancionable es la destrucción de los bienes mencionados cuando se haga con perjuicio de la riqueza o del consumo nacionales, de lo que se desprende que permite tanto el dolo como la culpa. Para entender mejor este precepto tenemos que "materia prima" son los materiales no elaborados producidos por el subsuelo o la agricultura y empleados por la industria para su conversión en artículos de consumo,⁶ "productos agrícolas" son los obtenidos de la agricultura⁷, los "medios de producción" deben entenderse como los instrumentos necesarios para conseguir la obtención de productos agrícolas e industriales⁸. Lo importante aquí es comprender que la conducta reprochable es la destrucción indebida de estos bienes, la cual será por lo tanto destruir, arruinar o deshacer dichos bienes sin tener derecho a ello. El elemento consecuente de dicha conducta es "el que se haga con perjuicio de la riqueza o consumo nacionales", el cual es el resultado material que exige el tipo. De tal manera que debe existir un nexo causal entre la destrucción indebida de las cosas señaladas y el perjuicio causado a la riqueza o consumo nacional.

La fracción II no necesita mayor análisis, puesto que de la interpretación gramatical se desprende que el objeto material también lo son los vegetales y animales, los cuales se vean afectados con la difusión de una enfermedad, requiriendo el tipo como resultado material que se cause perjuicio a la economía rural o forestal o la riqueza animal del país, debiendo acreditarse la causalidad adecuada generadora de dicho perjuicio.

Las fracciones III y IV del artículo que se comenta no tienen relación directa con lo que es la protección ecológica; en cambio la fracción V indirectamente regula bienes relacionados con el objeto de nuestro estudio, al referirse a los materiales destinados a la producción agropecuaria, plaguicidas, semillas, etc., pero finalmente lo que sanciona es la adquisición, posesión o tráfico doloso de los mismos cuando hayan sido entregados por una entidad o dependencia pública a precio subsidiado con la consecuente exclusión de una comisión culpable del delito. La fracción VI hace alusión a las sanciones aplicables a los funcionarios públicos relacionados con lo ilícitos señalados en las líneas anteriores, sin injerencia directa en materia ambiental.

Otro precepto penal que de alguna manera protege al ambiente o a la ecología, es el artículo 397 que en su fracción V señala:

⁶ García Pelayo Ramón y otro, *op. cit.*, p. 666.

⁷ *Ibid.*, p. 33 y 840. 8

⁸ *Ibid.*, p. 670.

"Artículo 397.- Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de:

"V.- Montes, bosque, selvas, pastos, mieses o cultivos de cualquier género."

En el presente tipo la conducta delictiva ecológica estriba en dañar o deteriorar montes, bosques, selvas, pastos, mieses o cultivos, mediante incendio, inundación o explosión, en el entendido que el objeto material del delito refiere a la flora únicamente.

Cabe destacar que para que se subsuma la conducta en el tipo se requiere que se cause deterioro o daño al objeto material del delito, o simplemente que la flora de un ecosistema se encuentre en alguna situación de riesgo inminente por la conducta desplegada del sujeto activo, es decir, el tipo requiere el acreditamiento de la lesión al objeto material, o en su defecto, del peligro al que fue expuesto.

Los delitos referidos en este apartado constituyen los únicos tipos ambientales que se encuentran en un código, sin embargo existen otros delitos contenidos en diferentes leyes especiales como veremos a continuación.

5. LOS DELITOS ESPECIALES

Los delitos especiales son aquellas conductas constitutivas de delitos que se contemplan en diferentes ordenamientos no penales. La existencia de esta clase de delitos es aceptada por el artículo 6o. del propio Código Penal, el cual también determina que cuando una materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

Existe una gran variedad de leyes especiales que regulan diversos delitos que están fuera del contenido del Código Penal, es decir descodificados. "La descodificación es un fenómeno relativamente reciente, voces autorizadas de la doctrina afirman que los códigos están en un proceso de decadencia, que tanto los estudiosos del derecho como los legisladores y hasta en un momento dado, el pueblo en general comprenden que los códigos resultan insuficientes para regular la convivencia social y que esto se debe a que las leyes especiales han adquirido un lugar preponderante en el ámbito del derecho, existe una tendencia hacia la especialización de leyes, cuestión que se manifiesta en casi todas las ramas del Derecho, tanto a nivel nacional, como internacional"⁹

El Máximo Tribunal de la Federación al respecto de los delitos especiales considera:

"No es exacto que la Ley Penal está constituida exclusivamente por el Código de la Materia, sino que al lado del mismo se hallan muchas disposiciones

⁹ Acosta Romero Miguel y otro. Delitos Especiales. México, Porrúa, 1990. p. 8.

dispersas en diversos ordenamientos y no por ello estas normas pierden su carácter de penales, pues basta con que se establezcan delitos e impongan penas para que juntamente con el Código Penal del Distrito y territorios Federales de 1931, que es la Ley sustantiva penal federal, integren en su totalidad la Ley Penal".

En otro criterio similar la Suprema Corte de Justicia refiere:

"Las Leyes penales, no se circunscriben al contenido del Código de la materia, sino que hay muchas disposiciones de carácter específico, dispersas en la Codificación General que por su naturaleza o por la calidad de los infractores o por objeto, no pueden ser incluidas en una Ley General, sino en disposiciones especiales, debiendo agregarse que así lo reconoce el artículo sexto del Código Penal Federal, en el cual expresa que cuando se comete un delito no previsto en dicho Código pero si en una Ley Especial, se aplicará ésta, observando las disposiciones conducentes del mencionado Código Penal".

A este conjunto de leyes de naturaleza eminentemente administrativa, que contiene un apartado o capítulo en el que preven delitos, algunos tratadistas lo denominan "Derecho Penal Administrativo" definiéndolo el maestro Andrés Serra Rojas como "la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general¹⁰". Este derecho penal administrativo considerado por algunos juristas como indebidamente nombrado, tiene su origen en la protección de intereses colectivos a través del criterio del legislador que ha creado infracciones y figuras delictivas para reprimir violaciones a leyes administrativas, es decir a través de la responsabilidad en dos de sus dos vertientes, la administrativa y la penal respectivamente.

Como se verá más adelante algunos de los delitos ambientales no cuentan con un tipo penal plenamente establecido en la propia ley de que se trate, de tal manera que el precepto de la norma penal se configura mediante la interpretación, recurriendo en algunos casos a actos generales, abstractos e impersonales que emanan de una autoridad distinta al legislativo.

Este tópico ha sido diversamente abordado, el jurisconsulto Carlos Binding al referirse a lo que él llamó leyes penales en blanco (*Blankett Strafgesetze*), recalcó que su peculiaridad es la imperfección, que no se bastan por sí mismas para cumplir con

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, T. II, México, Porrúa, 1981, p. 464.

su función tipificadora, pues en su texto hacen referencia a otras normas, leyes o reglamentos con el objetivo de perfeccionar su contenido normativo.

Es decir leyes penales en blanco son aquellas que aunque contienen los elementos de la norma penal, precepto y sanción, complementan el precepto mediante la descripción del hecho o la conducta contenida en otra norma distinta que siempre debe tener su origen en la ley; este caso de leyes en blanco constituye una aparente excepción al principio "nullum crimen, nulla poena sine lege"; contenido en el artículo 14 constitucional en su tercer párrafo, resultando el elemento importante, la existencia de un precepto imperfecto y en segundo término el que en algunos casos sea factible su interpretación o integración, sea con la propia ley o que ésta la remita a otra norma, la cual únicamente complementará el precepto (acción u omisión).

La doctrina reconoce otras leyes penales en blanco en sentido impropio o también conocidas como leyes penales incompletas, y son aquellas leyes penales que únicamente señalan la pena pero no describen la infracción, es decir carecen totalmente del precepto como elemento de la norma, remitiéndose a otra disposición.

Judicialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado este tópico, sustentándose la jurisprudencia siguiente:

"SALUD, DELITO CONTRA LA; PSICOTROPICOS BENZODIAZEPINA.- El artículo 197, fracción I, del Código Penal Federal establece la conducta que se califica de delictiva en términos abstractos, pero requiere de un complemento para quedar plenamente integrada, como lo es una norma de naturaleza administrativa que precise el carácter de psicotrópico del objeto material que se posea o con el que se trafique. En casos como el presente pudiera hablarse, en sentido impropio, de una norma penal en blanco ya que se requiere la declaratoria de una ley para tener como ilícita a la conducta reglada en el dispositivo citado. Ordinariamente la disposición complementaria se encontraba comprendida dentro de las normas que integran el hoy derogado Código Sanitario o sus leyes conexas, pero que de cualquier manera tuvieron que ser dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo Legislativo por la fracción XVI del artículo 73 constitucional. La función legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo, integrado por las Cámaras, es decir, al Congreso de la Unión, correspondiendo al Ejecutivo la promulgación de la leyes y su ejecución. Se plantea el problema de determinar si el Poder Ejecutivo puede por delegación dictar leyes penales, es obvio que la aludida facultad ha sido señalada exclusivamente al Poder Legislativo, teniendo carácter privatista, salvo el caso de facultades extraordinarias conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, y fuera de ello no puede ser válidamente delegada en el Poder Ejecutivo, pues de darse tal delegación estará invalidada de inconstitucionalidad. Cuestión diversa es la facultad reglamentaria derivada de la ejecución de la ley, ya que ésta debe

entenderse concedida sin rebasar su propia finalidad, ya que el reglamento debe operar dentro de la ley y no fuera o contra la ley. Ahora bien, si por leyes en blanco se conocen aquellas que señalan únicamente la pena pero no describen la infracción, la cual posteriormente es configurada por otro texto legal, surge la cuestión de considerar si el acto legislativo complementario que habrá de definir el hecho sancionado debe ser realizado por el Poder Legislativo en forma exclusiva o si puede verificarlo el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el criterio expuesto anteriormente sobre la ilegítima delegación cuando se trata de facultades reservadas al Congreso, habrá de sostener igual punto de vista respecto al acto legislativo complementario de las leyes penales en blanco. En este orden de ideas, debe considerarse que conforme a lo establecido por el artículo 14 constitucional, para la coexistencia de un delito es menester que esté previsto en la Ley y no en una publicación oficial que no reúne los requisitos precisados por la propia constitución, por lo cual se llega a la conclusión en puridad jurídica que el delito de posesión y tráfico de psicofármacos que contienen como principio activo el derivado de las benzodiazepinas no se configura, toda vez que el Congreso de la Unión único órgano que constitucionalmente está facultado para legislar en materia de delitos federales, no elevó al rango de la ley las disposiciones contenidas en las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 1976 y 1 de diciembre de 1980, respecto a que la benzodiazepina pasara a ser considerada como psicotrópico."

Amparo directo 1394/85. Daniel Lemus Huerta. 7 de octubre de 1985. Unanimidad de 4 Votos. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Séptima Época: Volúmenes 193-198, segunda parte, pág. 38 Informe de 1986, Primera Sala, Pág. 28 A.D. 2145/83. Manuel López Loera y coagraviados. 5 de diciembre de 1983. 5 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. A.D. 9888/85. José Luis Fernández Rubio. 17 de enero de 1985. 5 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. A.D. 9801/84. Jorge Rocha Tirado y otro. 3 de mayo de 1985. Ponente: Fernando Castellano Tena. A.D. 2404/86. Jesús Gilberto Espinoza Grijalva. 29 de septiembre de 1986. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Como puede apreciarse la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocedora de la materia penal, estima que para salvaguardar la "garantía individual contenida en el artículo 14 Constitucional, nulla poena sine lege, conocida también como garantía del delito o crimen, principio de estricta legalidad, de reserva, de positividad o de concentración legislativa"¹¹, es menester que el delito esté previsto en una ley y no en un acuerdo.

¹¹ Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. México, Porrúa, 1993. p. 98.

No obstante que de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno ó en Salas es obligatoria para los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito, quienes son competentes para conocer de delitos federales en primera y segunda instancia respectivamente; la jurisprudencia transcrita es muy específica atento a las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

El artículo 14 constitucional refiere:

"Artículo 14.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

El principio de reserva de la ley o mejor conocido penalmente como "nullum crimen nulla poena sine lege", se encuentra inmerso en el segundo párrafo del artículo invocado, relacionado con el artículo 7 del Código Penal que establece que delito es el acto u omisión que sanciona las leyes penales; de tal manera que es fácil concluir que no puede considerarse más delito que lo que la ley expresamente determina como tal, y que específicamente la pena o sanción debe constar en una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

El criterio jurisprudencial es ilustrante, sin embargo la hipótesis que prevé es de una naturaleza especial; el artículo 197 del Código Penal dispone en su fracción I que se impondrá prisión de 10 a 25 años y de 100 a 500 días de multa al que, fuera de los casos comprendidos en sus artículos anteriores, siembre, cultive, coseche, produzca, manufacture, fabrique, elabore, prepare, acondicione, transporte, venda, adquiera, enajene o trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba algunos de los vegetales o substancias señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud. En este caso la propia Ley General de Salud limita el qué debemos entender por los vegetales o substancias de alguna manera consideradas ilícitas, es decir, de manera totalmente cerrada se establece que en el artículo 193 del Código Penal se indican los vegetales o substancias que materialmente constituyen el delito precepto que a su vez remite a la Ley General de Salud; en este sentido resulta acertado el criterio jurisprudencial emitido ya que el propio tipo cierra su integración de manera auténtica al remitirse a un precepto del mismo ordenamiento en forma

limitativa. Esto es, el propio tipo remite a otro artículo del mismo ordenamiento en el cual existe una relación de elementos complementadores de aquél; de tal manera que lo no previsto en el artículo complementador, no es sancionable penalmente.

Caso diferente sería que el mismo artículo 197 del Código Penal, en vez de remitir al propio ordenamiento legal hiciera referencia a uno de naturaleza diferente en cuya hipótesis estaríamos en presencia de un tipo en blanco o imperfecto, el cual no conculca lo prescrito por el artículo 14 constitucional, ya que la norma penal (precepto y sanción) se encuentra en una ley, perfeccionándose el precepto con otras normas, más no creándose en otra norma. El concepto de norma penal, debe entenderse como una disposición o regla jurídica que determina el delito y la sanción respectiva. Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que conforme a la teoría general del delito, toda norma jurídica y especialmente la penal se compone del precepto y la sanción, y el precepto consiste en la descripción del hecho exigido o prohibido.

Es importante precisar el contenido del precepto, el cual contiene la figura delictiva, en virtud de que manda, ordena o contiene una prohibición; en este entendido aunque el precepto de un delito determinado resultare no desarrollado en forma exhaustiva, se considera que los juzgadores deben tener en cuenta la teoría de los tipos de formulación libre. Los tipos de formulación libre son conocidos como aquellos delitos que pueden ser realizados con cualquier actividad que produzca un determinado resultado; es decir el elemento a considerar para establecer si realmente una acción o una omisión son subsumibles a una figura típica, lo es el resultado material que el tipo penal exija. La actividad productora del resultado si bien puede no estar descrita y determinada totalmente en un precepto penal y es susceptible de comprender en su noción infinitas variedades, éstas no son de ninguna manera totalmente ilimitadas, sino que únicamente deben estimarse aquellas integraciones que en una relación o nexo de causalidad se vinculen con el resultado material que el delito contenga.

En este orden de ideas, consideramos que los tipos en blanco en sentido propio cumplen con el requisito consagrado en el artículo 14 constitucional, al contener o prever una acción o una omisión que constituya la conducta delictiva (aunque de manera imperfecta) y la pena correspondiente; requiriéndose que la propia ley penal permita complementar o integrar el precepto del tipo ya sea con la ley misma o con otra norma de diferente naturaleza. En consecuencia, podemos felizmente complementar el precepto penal con un acto administrativo siempre y cuando lo preceptuado en este último no se desapegue a los lineamientos o parámetros que la propia ley considere; de tal manera que el propio legislador sea quien sienta las bases para complementar a la ley misma, y así los actos complementarios no serán "ad libitum", evaluándose además la posibilidad de concretar el resultado material del tipo con lo indicado por una norma distinta de la ley penal.

De esta manera es evidente que volviendo a lo tocante al criterio jurisprudencial transcrito que nos ocupa, el mismo tuvo su razón de ser en virtud de que en ese supuesto no existe un tipo legal plenamente definido y en consecuencia ante la ausencia de tipo,

no hay delito alguno, ya que "en los casos no descritos, no tipificados como delitos debe suponerse que la ley no ha querido sancionarlos¹²".

Los delitos ecológicos o ambientales se encuentran descodificados y sus tipos no se encuentran exhaustivamente desarrollados, al respecto se analizarán aquellos delitos previstos en la Ley Federal de Caza, Ley Forestal y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

6. LOS DELITOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL DE CAZA

La Ley Federal de Caza es una de las leyes especiales que contienen delitos ambientales en su Capítulo XI, encontrándose la norma penal, entendida ésta como el precepto y la sanción, inmersa en dos de sus artículos, 30 y 31 respectivamente.

El artículo 30 dispone:

"Artículo 30.- Son delitos de caza:

- I.- El ejercicio de la caza y de especies en veda permanentes,
- II.- El uso de armas prohibidas para el ejercicio de la caza,
- III.- La caza de hembras y crías de mamíferos no considerados dañinos, cuando sea posible distinguir con claridad el sexo de los animales;
- IV.- La apropiación o destrucción de nidos y huevos de las aves silvestres, y
- V.- La caza por el sistema de uso de armadas o por otros medios no autorizados."

A su vez el artículo 31 señala:

"Artículo 31.- A los responsables de los delitos tipificados en el capítulo anterior se les impondrá pena hasta de tres años de prisión, o multa de cien pesos a diez mil pesos y en ambos casos, la inhabilitación para obtener permisos de caza por un término de cinco años. Se duplicarán las sanciones para los reincidentes."

La mecánica a seguir en el presente análisis, será la de interpretar el tipo penal, complementar el precepto si es factible en caso de que existan lagunas, para posteriormente determinar la posibilidad de la aplicación eficaz de la ley misma. La integración se realizará en el caso de que se trate de tipos imperfectos en cuanto a la conducta descriptiva del precepto, buscando realizarlo de manera auténtica, si es que el propio tipo no remite a otra clase de ordenamiento.

¹² Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. México, Porrúa, 1985. p. 102

La fracción I del artículo 30 de la Ley Federal de Caza a la letra considera delito de caza, "el ejercicio de la caza y de especies en veda permanentes". Si recurrimos inicialmente a la interpretación gramatical del precepto obligadamente tenemos que discernir el significado de las palabras ejercicio, caza, especies, veda y permanente. Así tenemos que ejercicio es la "acción de practicar", por su parte caza es entendida como la "acción de cazar o capturar", mientras que el término especie significa la "subdivisión de un género"; veda es sinónimo de "prohibido" y permanentemente quiere decir "sin modificación"¹³.

En base a estos conceptos podemos decir que en materia de caza, "la acción de practicar la caza o captura de especímenes determinados correspondientes a una sola especie del reino animal o vegetal, respecto la cual existe una prohibición indeterminada en temporalidad, constituye delito.

Obligadamente surge la pregunta quién determina qué especies están definitivamente prohibido cazar?, cuestionamiento que tiene respuesta en los artículos 28 fracción II, 32 fracciones I, XXIII, XXV, XXVII, y 35 fracción XXXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3 al 7,9, 15 al 20, 22, 31 al 40 de la Ley Federal de Caza; 1 fracción, V, 2 fracciones I, II y III, 5 fracciones I, II y XII, 8 fracciones I, II y VIII, 20 fracción I, inciso e), 36, 64, 70 fracción III, 79 fracciones I, II, III y IV, 80 fracciones I y II. 81, 82, 83, 84, 86, 87, 160, 171, 172, 173 y 182 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 1., 2, 10, 19 y 20 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; 47 inciso g), de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; 3. quinto párrafo, 6,174-A , 238 y 238-A de Ley Federal de Derechos, 5, 27 y 30 del Reglamento I, V, VII, VIII, XVII y XVIII y 28 inciso A) fracciones VI y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de los que se desprende la figura del calendario cinegético o calendario de caza. El calendario cinegético es un acuerdo intersecretarial emitido por la Secretaría de Desarrollo Social cuya vigencia es de 9 meses (agosto a abril), dependencia que es competente de conformidad con el artículo 32 fracción XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para normar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres, con participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca; dicho calendario regula la caza deportiva, aprovechamiento de aves canoras y de ornato, animales de circos, zoológicos, viveros y jardines botánicos. Cabe señalar que el calendario actualmente vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de agosto de 1993.

Es necesario considerar que para el ejercicio de la caza se requiere contar con permiso otorgado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (arts. 15, 16, 18, 19 y 20 de la misma ley) y cumplir con ciertos requisitos en cuanto al procedimiento utilizado para la misma; contar con el permiso es importante sin

¹³ García Pelayo, Ramón y otro, op. cit., pp. 214, 380, 791 y 1052.

embargo, ello no basta, ya que al obtenerlo es necesario cumplir con las condiciones que se señalan en el mismo tales como la época, entidad federativa y región cinegética donde se podrá practicar la caza y sobre todo el tipo de ejemplares para los cuales fue otorgado el permiso, limitando por lo tanto el alcance del mismo.

Cabe señalar que en la Ley Federal de Caza no se especifica parámetro alguno para la elaboración del calendario cinegético, pues únicamente en el artículo 9 se señala que el Ejecutivo de la Unión establecerá las zonas de reservas nacionales y determinará las vedas temporales o indefinidas para obtener la repoblación, propagación, aclimatación o refugio de los animales silvestres, principalmente de especies en peligro de extinción.

Como es de apreciarse de alguna manera esta norma penal cuenta con un precepto y una sanción, por su parte el precepto se integra o complementa con un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, problemática señalada en el apartado 6.5 del presente capítulo; esto es, el artículo 30 en su fracción I contiene o señala la acción que es sancionable, "el ejercicio de la caza", sin embargo ni el propio artículo ni la ley misma precisan los casos en que este ejercicio es sancionable penalmente, sino que se remite a un acuerdo emitido por una autoridad administrativa, el calendario cinegético, de tal manera que esta conducta delictiva es un delito impropio pero susceptible de concretarse en sus extremos.

La fracción II del artículo en comento se refiere al "uso de armas prohibidas para el ejercicio de la caza", de la cual se observa que se encuentra en igualdad de imperfección el precepto del tipo penal de la fracción II del artículo que se comenta. Este tipo prevé como precepto, el uso de armas prohibidas, pero igualmente es un precepto imperfecto, dado que para determinar el alcance de la palabra "prohibidas", es necesario integrar o complementar el precepto de la norma penal. El significado gramatical de la palabra arma es el de "instrumento destinado a atacar o defenderse"¹⁴ aunque en un sentido más amplio se entiende por arma, los medios para conseguir una cosa. Una vez precisado el alcance de la palabra "arma" se integrará auténticamente qué debemos entender por armas prohibidas.

En el capítulo VIII de la Ley Federal de Caza, los artículos 22 y 23 prohíben para el ejercicio de la caza el uso de venenos, el sistema de armadas y redes para captura de aves acuáticas y de ribera y el uso de cañones; remitiendo en algunos casos al reglamento de esta ley. Cabe aclarar que este ordenamiento secundario no ha sido expedido no obstante que la Ley Federal de Caza fue publicada desde el 5 de enero de 1952 en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, los artículos 18, 19, 22, 23, 24 y 25 del Capítulo Tercero del calendario cinegético ya referido, con base en lo dispuesto en la Ley de Armas de Fuego y Explosivos prohíbe el uso de perros de presa, de madriguera y de rastro, vehículos de motor para perseguir, acosar y cazar animales silvestres, utilización de trampas, armadas, redes

¹⁴ Garcá Pelayo, Ramón y otro. op. cit., p. 91. 1952 en el Diario Oficial de la Federación.

reclamos electrónicos, venenos, carnadas, armas automáticas de ráfaga, pistolas de todos los calibres, fusiles o rifles calibre 22, rifles de aire y gas, de municiones o diábolos.

El criterio rector en la elaboración del calendario cinegético se encuentra contenido en el artículo 9 de la Ley Federal de Caza, por lo que hace a las especies en veda, de tal manera que el calendario cinegético en su contenido debe ajustarse a la propia Ley Federal de Caza y no debe arbitrariamente vedar especies.

Por su parte la fracción III del delito especial que se expone sanciona la caza de hembras y crías de mamíferos no considerados dañinos, cuando sea posible distinguir con claridad el sexo de los animales; en este caso como en los anteriores el objeto material del delito son los animales, se busca la preservación de las especies de mamíferos no dañinos; reiterando que el posible sujeto activo será el que se dedica a la caza sin perder de vista las observaciones hechas en el análisis de la fracción I; el bien jurídico tutelado es también el derecho a un ambiente sano, buscando mantener el equilibrio ecológico en base a la preservación de hembras y crías de determinadas especies. Se considera una excluyente de responsabilidad el que no sea posible identificar el sexo, de tal manera que si en la causa penal que al efecto se instaure, el presunto responsable acredita que no era posible determinar el sexo del objeto material, operaría en su favor la excluyente de delito prevista en el artículo 15 fracción VIII del Código Penal. Asimismo esta fracción se relaciona con la IV toda vez que de igual manera, esta última tiende a la protección y preservación de la vida animal pero específicamente la de las aves.

Como puede observarse en la Ley Federal de Caza, existen delitos ambientales que cumplen con la garantía del artículo 14 constitucional, en virtud que todas y cada una de las hipótesis alternativas que plasma el tipo contienen el precepto penal, mientras que la sanción se encuentra en el artículo 31 de la misma ley.

Si bien las fracciones I, II y V del artículo 30 de la Ley Federal de Caza sí contienen un precepto aunque imperfecto, es decir, que para cerrar o complementar su contenido normativo es necesario remitirse a otros ordenamientos, tales como Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos o al calendario cinegético (acto formalmente administrativo y materialmente legislativo), ello no conculca la garantía de seguridad jurídica prevista en el numeral constitucional invocado.

7. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY FORESTAL

En esta legislación federal se prevé también un delito en materia ambiental, contenido en el artículo 58 de la misma en el Capítulo Tercero del Título Cuarto que a la letra dice:

"Artículo 58.- A quien transporte, comercie o transforme madera en rollo procedente de aprovechamientos para los cuales no se haya autorizado un programa de manejo, se impondrá pena de tres meses a cinco años de prisión

y multa, por el equivalente de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento en que se cometa el delito."

Continuando con la forma de trabajo que hemos empleado a lo largo del presente documento, antes de desglosar los elementos que integran el referido tipo penal, es menester interpretar el precepto legal en comento con el objeto de entenderlo en toda su amplitud.

Las conductas del presente tipo consisten en transportar, comerciar o transformar. Estableciendo el significado del vocablo "madera" tenemos que "es una sustancia dura y compacta de los árboles", en este entendido no cualquier derivado o extraído de los árboles es madera, sino que se requiere que su consistencia sea dura y compacta. Por su parte "transporte" es entendido como la acción de llevar de un lugar a otro, "transformar" es cambiar de forma y "aprovechamiento" es un bien susceptible de usar¹⁵.

En este sentido comenzaríamos a dilucidar el sentido del precepto de la norma penal, encontrándonos con la limitante de ¿qué debemos entender por programa de manejo?, ¿quién lo emite o autoriza?. Conforme al artículo 4 fracción IV de la propia Ley Forestal, compete a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y autorizar los programas de manejo forestal y supervisar su cumplimiento.

Por otra parte son claros los requisitos que la propia ley señala para la autorización de un programa de manejo, los cuales se encuentran en el artículo 12 de la Ley Forestal, es de indicarse que una vez obtenida la autorización correspondiente de conformidad con el artículo 17 del ordenamiento legal invocado, los programas de manejo o sus modificaciones deberán inscribirse en un Registro Forestal Nacional.

Resulta entonces totalmente comprensible el artículo penal en análisis, dado que para que se configure el delito es requisito sine-qua-non que no exista un programa de manejo autorizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, no pudiendo configurarse en el caso de que exista un programa de manejo autorizado, no obstante, que no se inscriba en el Registro Forestal Nacional, dado que esto último no es requerido por el tipo penal.

Una vez interpretado e integrado el tipo legal, veremos que se trata de los llamados tipos alternativamente formados es decir, las conductas o hechos que contiene están previstos alternativamente para que la tipicidad exista, basta que se realice uno de los casos, a menudo formulado con un verbo cada uno, para que la subsunción tenga lugar. El objeto material del presente tipo son los árboles en el entendido que objeto material es la persona o cosa dañada que sufre el peligro derivado de la conducta delictiva.

Es totalmente factible que se concrete el presente delito y en consecuencia que una conducta presumiblemente constitutiva se subsuma en la hipótesis normativa, toda vez, que su estructura de ninguna manera conculca la garantía de reserva de la ley

¹⁵ García Pelayo Ramón y otro, op. cit., pp. 84, 644 y 1018

prevista en el multicitado artículo 14 constitucional, ya que la interpretación o integración del artículo 58 de la Ley Forestal se realizó mediante una interpretación auténtica o legislativa, encontrándose el delito previsto y sancionado en una ley emitida por el Congreso de la Unión.

8. LOS DELITOS AMBIENTALES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que entró en vigor el día 1 de marzo de 1988, es una ley de carácter federal reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente.

En cumplimiento de este objetivo la propia ley establece en su Título Sexto, Capítulo VI, denominado "Delitos del orden Federal", los artículos que preven delitos, mismos que se encuentran contenidos en los numerales 183, 184, 185, 186 y 187; tipos que procedemos a exponer a continuación:

"Artículo 183.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que, sin contar con las autorizaciones respectivas o violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere el artículo 147 de esta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas. Cuando las actividades consideradas como riesgosas, a que se refiere el párrafo anterior, se lleven a cabo en un centro de población, se podrá elevar la pena hasta tres años más de prisión y la multa hasta 20,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

Este artículo supone dos conductas, es decir es un tipo alternativo, ya que se puede concretizar el tipo si se carece de las autorizaciones respectivas o se violan las normas de seguridad y operación aplicables. Debido a las modalidades que exige el tipo legal, para su estudio es necesario segregarlo en dos hipótesis, siendo las siguientes:

a).- Al que sin contar con las autorizaciones respectivas realice, autorice u ordene la realización de las actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas...

b).- Al que violando las normas de seguridad y operación aplicables que se refiere al artículo 147 de esta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que

conforme a este mismo ordenamiento se consideren como riesgosas, que ocasionen daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas...

Es apreciable que también el resultado material que exige el tipo es alternativo en tres hipótesis, de tal manera que podrán existir seis subhipótesis respecto de las abstracciones referidas.

El tipo penal que nos ocupa cuenta además con una agravante de la penalidad, el que las actividades se realicen en un centro de población siendo factible en este caso que el juzgador eleve la pena hasta en tres años de prisión y multa hasta 20,000 días de salario mínimo general vigente.

La primera de las vertientes que puede tomar el delito ambiental previsto en el artículo 183 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, requiere de la interpretación e integración de diversos vocablos.

AUTORIZACIONES RESPECTIVAS

Comenzando a analizar la primera de las hipótesis en que se ha planteado el estudio del artículo en comento, el primer elemento a desentrañar es el de "contar con autorizaciones respectivas." Al efecto es de señalarse que lo tocante a las autorizaciones con las cuales debe contar una persona física o moral cuya actividad pueda de manera alguna repercutir en el medio ambiente fue abordado exhaustivamente en el Capítulo IV, tema: "Marco legal de los residuos peligrosos" del presente libro al cual me remito en lo conducente.

REALICE, AUTORICE U ORDENE

Estos verbos contenidos en el tipo ambiental, convierten al mismo en un tipo de pluritud de conductas o alternativo, lo cual tiene relación directa con la teoría de la autoría contenida en el artículo 13 del Código Penal, verbos cuya semántica no requiere de más tipo de interpretación que la gramatical.

ACTIVIDADES RIESGOSAS

El precepto del tipo penal en concreto es omiso respecto al significado de las palabras "actividades riesgosas", sin embargo si precisa que para interpretar estos vocablos debe ser conforme al propio ordenamiento.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en el Título Cuarto, Capítulo V, aborda el tema de las actividades que se consideran riesgosas. El artículo 145 de esta ley, señala que las industrias, comercios o servicios serán considerados riesgosos atendiendo a la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o el ambiente, es decir, para determinar el carácter riesgoso de una actividad debe de tomarse en cuenta los impactos que tendría un posible evento

extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales.

Por su parte el artículo 146 de la ley en comento indica que compete a la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social), previa opinión de otras dependencias, determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, para efecto de lo establecido en la ley. En puridad gramatical interpretativa el término de actividades altamente riesgosas y por tanto aquellas que sean listadas en el Diario Oficial de la Federación, no guardan relación con el término que requiere el tipo penal, el cual no requiere de actividades riesgosas en término máximo ("altamente"), sino simple y llanamente de actividades riesgosas. Sin embargo considerando que se trata del mismo elemento, estaríamos nuevamente en la problemática de integrar un tipo penal a través de un acto formalmente administrativo. Actualmente existen dos listados de actividades altamente riesgosas, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992.

Es necesario reiterar el deber del juzgador, en base al principio *indubio pro reo*, de analizar detalladamente si la actividad que realiza la empresa, aún con independencia de si se encuentra o no en el listado previsto en el artículo 146, puede considerarse riesgosa atendiendo al parámetro dado por el propio Congreso de la Unión y contenido en el artículo 145 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en consecuencia puede ocasionar el resultado material que el tipo exige como veremos en seguida.

QUE OCACIONEN GRAVES DAÑOS A LA SALUD PUBLICA LA FLORA O LA FAUNA O LOS ECOSISTEMAS

El resultado material que exige el tipo penal ambiental es que la actividad riesgosa ocasione graves daños, ya sea a la salud pública, la flora, la fauna o a los ecosistemas; resultado que de alguna manera reitera el parámetro que, para determinar a una actividad como riesgosa, prevé el artículo 145 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En este entendido si existe el resultado material, necesariamente estamos en presencia de una actividad riesgosa y a la inversa, pero ello es claro dado que para que un hecho sea subsumible, es menester la tipicidad o relación unívoca de los elementos del hecho con el del delito. Técnicamente la determinación del impacto ambiental de un evento extraordinario posiblemente constitutivo del ilícito en la hipótesis que se analiza, es un elemento fundamental para la configuración del delito, cabe señalar que en los delitos previstos en los artículos 183, 184, 185, 186 y 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente el resultado material que exige en todos y cada uno de ellos es el mismo, ante lo cual resultaría ocioso el estudiarlo nuevamente al analizar los demás tipos, con la sola

variante que el exigido por los artículos 185, 186 y 187 inclusive no requiere una consumación en los daños causados.

La segunda hipótesis susceptible de configurar señala que "al que violando las normas de seguridad y operación aplicables a que se refiere al artículo 147 de esta Ley, realice, autorice u ordene la realización de actividades que conforme a este mismo ordenamiento se consideren riesgosas, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas". Esta hipótesis presupone la existencia de las autorizaciones necesarias, ya que de no ser así, se estaría en la hipótesis anteriormente expuesta.

Los elementos imperfectos del precepto de la norma penal son los siguientes:

VIOLANDO NORMAS DE SEGURIDAD Y OPERACION APLICABLES

¿Cuáles son las normas de seguridad y operación aplicables?, el propio precepto nos remite al artículo 147 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que determina que las actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas se llevarán a cabo "con apego a la dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas técnicas de seguridad y operación que expidan, en forma coordinada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social) conjuntamente con otras dependencias, debiendo incorporarse los equipos e instalaciones que correspondan con arreglo a las normas técnicas que se expidan."

Este precepto legal vincula necesariamente a los actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, toda vez que la conjunción "y", relaciona tanto a la ley como a las Normas Técnicas, presentándose nuevamente el problema de la integración del precepto de un tipo penal con un acto general, abstracto e impersonal que formalmente no tiene el carácter de ley.

Esta hipótesis cuenta con otro elemento que vincula a un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, este es "actividades riesgosas"; de tal manera que resulta difícil que el juzgador pueda subsumir una conducta en esta hipótesis del tipo si no se tiene pleno conocimiento de la materia, específicamente de la existencia de los listados.

Por lo que hace a la interpretación e integración del término "actividades riesgosas", este tópico fue analizado líneas atrás, resultando innecesario una nueva exposición, en virtud de que el sentido del término es exactamente el mismo. A su vez por lo que respecta al resultado material que exige esta hipótesis, éste fue desglosado y analizado con la oportunidad y el cuidado que el presente asunto amerita.

Otro tipo ambiental es el contenido en el artículo 184 que a su letra dice:

"Artículo 184.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por un equivalente de 1,000 a 20,000, días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la Secretaría o contraviniendo

los términos en que ésta haya sido concedida, fabrique, elabore, transporte, distribuya, comercie, almacene, posea, use, reuse, recicle, recolecte, trate, deseche, descargue, disponga o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, a los ecosistemas o sus elementos. Igual pena se impondrá a quien contraviniendo los términos de la autorización que para el efecto hubiere otorgado la Secretaría, importe o exporte materiales o residuos peligrosos. En los casos en que las conductas ilícitas a que se refiere el presente artículo, se relacionen con las sustancias tóxicas o peligrosas a que alude el artículo 456 de la Ley General de Salud, con inminente riesgo a la salud de las personas, se estará a lo dispuesto en dicha Ley."

En este tipo penal ambiental existen algunos elementos que es menester interpretar a efecto de continuar con la mecánica de trabajo del presente capítulo.

SIN AUTORIZACION, O CONTRAVINIENDO SUS TERMINOS

Respecto de este elemento, el cual puede tomar dos vertientes, dependiendo si se cuenta con autorización alguna o no, para determinar a qué autorizaciones se hace alusión, es necesario remitirse al tema: "Marco legal de los residuos peligrosos" de este libro, en el cual se ha desarrollado exhaustivamente la clase de autorizaciones y requisitos para obtenerlas por parte de aquellas personas físicas o morales cuyas actividades puedan de manera alguna relacionarse con residuos peligrosos y repercutir en el medio ambiente.

Es obvio que en el caso de contar con autorización, solamente se configuraría el tipo en el caso de que las actividades se extralimitaran a lo que les fue autorizado, de lo contrario se estará en la primera de las hipótesis del tipo penal.

FABRIQUE, ELABORE, TRANSPORTE, DISTRIBUYA

En el tipo penal en comento las acciones que contiene el precepto, hacen que el tipo sea de pluritud de conductas, íntimamente relacionado con las autorías previstas en el artículo 13 del Código Penal, dejando el precepto abierto al señalar "o en general realice actos con materiales o residuos peligrosos", de lo que podríamos concluir que se trata de una serie de actividades en forma enunciativas, mas no limitativas, lo cual se considera un tipo de formulación libre.

MATERIALES O RESIDUOS PELIGROSOS

El propio precepto del tipo penal es omiso respecto del significado de las palabras materiales o residuos peligrosos, ante lo cual deberá integrarse el mismo. En primer término se encuentra la integración auténtica o legislativa, en base a ella se observa

que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su Título Cuarto, Capítulo V, trata lo referente a estos términos.

El artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente determina que a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, les corresponde opinar respecto del listado que la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social) emitiera para indicar qué se debe entender por materiales y residuos peligrosos para efecto de lo establecido en la ley. En este entendido se emitió la norma técnica ecológica NTE-CRP-001/88 que se refiere a la determinación de residuos peligrosos. De nueva cuenta existe la problemática de la integración de una norma penal con un acto formalmente administrativo. El listado que emita la autoridad correspondiente, en el cual determine el alcance de las palabras "materiales y residuos peligrosos", es de elaborarse bajo parámetros totalmente técnicos, no previstos en la ley de la materia, resultando imposible una interpretación auténtica de los mismos.

Sin embargo consideramos que el juzgador debe de tener muy presente que de pensarse que se está en presencia de un tipo de formulación libre, la peligrosidad de un material o sustancia se da en relación directa con el resultado material que el tipo contiene. En este entendido aunque no existiera el listado contenido en la norma técnica ecológica mencionada, sería posible determinar si una sustancia o material es peligroso o no, dado que de no serlo no traería como consecuencia el resultado material del propio tipo, caso contrario sí podría concretarse el delito ambiental previsto en este numeral.

GRAVES DAÑOS A LA SALUD PUBLICA, A LOS ECOSISTEMAS O SUS ELEMENTOS

Estos elementos que consisten en el resultado material del tipo penal ya fue abordado con oportunidad al analizar la figura delictiva prevista en el artículo 183 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al cual me remito en obvio de repeticiones innecesarias.

Los artículos 185, 186 y 187 contienen sendos tipos penales ambientales como se verá en seguida; estos artículos señalan:

"Artículo 185.- Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que con violación a lo establecido en las disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas aplicables, despida, descargue en la atmósfera, o lo autorice o lo ordene, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños graves a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas."

"Artículo 186.- Se impondrá pena de tres a meses a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que sin autorización de la autoridad competente y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas

técnicas aplicables, descargue, deposite o infiltre o lo autorice u ordene, aguas residuales, desechos o contaminantes en suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas."

"Artículo 187.- Se impondrá pena de un mes a cinco años de prisión y multa por el equivalente de 100 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien en contravención a las disposiciones legales aplicables y rebasando los límites fijados en las normas técnicas, genere emisiones de ruido, vibraciones, energía o lumínica, en zonas de jurisdicción federal, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los ecosistemas."

El análisis de estos artículos es factible de realizar de manera global en virtud de que todos y cada uno de ellos contienen como precepto el contravenir o violar disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas; la conjunción "y" enlaza obligadamente lo ordenado en la ley y lo dispuesto en normas técnicas.

Efectivamente los delitos contenidos en los artículos 185, 186 y 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente directamente remiten a una norma de carácter eminentemente técnico, integrándose o perfeccionándose el precepto de la norma penal con esta gama de normas que son emitidas por el poder Ejecutivo Federal; así tenemos que el artículo 185 guarda relación con 18 normas técnicas ecológicas, así como con el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988, que indican cuales son los niveles máximos de emisión de contaminantes a la atmósfera permisibles; por su parte el tipo previsto en el artículo 186 remite a 33 normas técnicas, un criterio ecológico y al reglamento de la Ley de Aguas, referentes a la calidad del agua; por último el imperfecto precepto de la norma penal contenido en el artículo 187 remite o relaciona lo dispuesto por el Reglamento para la Protección al Ambiente contra la Contaminación originada por Ruido. Estos tipos requieren para su integración el que se contravenga tanto disposiciones legales, reglamentarias y normas técnicas; ello implicando el integrar los tipos penales con actos administrativos. Lo que hace al resultado material de las conductas ilícitas previstas en estos tipos ya fue debidamente abordado, resultando coincidente lo que aquí podría sostenerse.

Como se puede observar los delitos ambientales de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contiene el precepto y la sanción, es decir, estamos en presencia de una norma penal. Cuentan con un precepto, en virtud de que señalan la acción u omisión punible, no obstante que el mismo precepto acaece de imperfección, es decir, se encuentra incompleto. El tipo penal obligadamente vincula a la ley penal con actos del Poder Ejecutivo, ya sea que la misma redacción del artículo que prevé el delito lo relacione, u otro texto del ordenamiento legal lo remita, complementando el precepto.

Todos los tipos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, exigen resultado material en diversas hipótesis, elemento que servirá al Juzgador en el análisis de la conducta posiblemente delictiva, toda vez que permite claramente analizar si existe o no nexo de causalidad entre la acción u omisión y el resultado material que la conducta originó.

El resultado material de estos delitos ambientales debe ser evaluado y determinado pericialmente dado que de faltar este elemento existiría atipicidad en la conducta y no sería factible responsabilizar penalmente al sujeto activo.

9. CONCLUSIONES

De la lectura de los tópicos expuestos en el presente capítulo podemos resumir concluyendo lo siguiente:

- Los delitos especiales obedecen al fenómeno de descodificación de las leyes, que permite por una parte responsabilizar penal y administrativamente a aquellos individuos que transgreden su contenido normativo y por otro lado hacen posible un mayor análisis e integración de los delitos que se prevean al contemplarlos en la ley en su conjunto y no como capítulo aislado en algún Código, lo que permite apreciar eficazmente la voluntad del legislador.
- Los delitos ambientales reflejan la preocupación del Estado de proteger y preservar el medio ambiente y sus elementos, buscando el que, en la época moderna, el crecimiento económico del país se realice sustentablemente al proteger jurídicamente estos bienes, para beneficio de generaciones futuras.
- El Código Penal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Forestal y la Ley Federal de Caza, constituyen los ordenamientos jurídicos que tutelan el ambiente, tanto penal como administrativamente (en el caso de los tres últimos) protegiendo la flora, la fauna, el agua, el aire, el suelo y al hombre mismo.
- En su mayoría los delitos tuteladores del medio ambiente, son tipos penales cuyo precepto es imperfecto, en virtud de que para la integración de la conducta delictiva, remiten o se complementan con la propia ley, sus reglamentos o normas técnicas, es decir en algunos casos con actos formalmente administrativos y materialmente legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo Federal.
- Sin embargo los delitos previstos tanto en el Código Penal, Ley Federal de Caza, Ley Forestal y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no conculcan la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo

14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por las razones siguientes:

a).- El artículo 14 Constitucional en relación con el artículo 7 del Código Penal consigna el dogma "nullum crimen, nulla poena sine lege". La ley o norma penal se conforma con el precepto y la pena, el precepto es la acción u omisión sancionable.

b).- Los delitos ambientales previstos en las leyes anteriormente citadas contienen o describen aunque imperfectamente la acción u omisión punible, integrándose o complementándose el precepto legislativamente, o con otros ordenamientos emitidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

- Es recomendable que al momento de resolver una causa penal incoada por la posible comisión de los delitos ambientales, el Juez del conocimiento tenga presente las siguientes consideraciones:

a).- Que los delitos ambientales sí contienen descrita la conducta típica, aunque no de manera exhaustiva, encontrándose claramente plasmada la voluntad del legislador de castigar penalmente esas conductas, debiendo recurrir necesariamente a la interpretación e integración.

b).- Analizar el nexo de causalidad entre la conducta desplegada y el resultado delictivo, con independencia si se encuentra regulada en un ordenamiento complementario del tipo original; de tal manera que el Poder Ejecutivo no pueda cambiar la intención del Poder Legislativo complementando el tipo "ad libitum". Lo anterior implicaría una plena determinación y convicción por los medios de prueba pertinentes, que el resultado material exigido en el tipo se ha concretado.

- El crear tipos ambientales cerrados o perfectos, codificados o no, implicaría dejar de regular o proteger elementos del ecosistema que la vida misma obliga a ello para su preservación, ante lo cual no sería recomendable incorporar el ordenamiento complementario a la ley especial, en virtud de que ello implicaría tantas reformas como acuerdos o listados sean emitidos, lo que en la realidad sería obsoleto.
- La descodificación y por tanto la existencia del llamado Derecho Penal Administrativo, permite el análisis completo de los tipos y la comprensión del sentir del legislador, pero obligadamente requiere de profesionales del Derecho especializados; en virtud de la dispersión de delitos en diversos ordenamientos jurídicos no punitivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel y otro. Delitos Especiales. México, Porrúa, 1990. 341 pp.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. México, Porrúa, 1991. 534 pp.
- García Pelayo, Ramón y otro. Pequeño Larousse ilustrado. Francia, Larousse, 1976. 1663 pp.
- Garófalo. La Criminología, Estado sobre la Naturaleza del Crimen y Teoría de la Penalidad, Trad. Pedro Bonapi, Madrid, España, Daniel Jono, 1912. 425 pp.
- González Mariscal de, Olga Islas. Análisis lógico de los delitos contra la vida. México, Trillas, 1991. 331 pp.
- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. México, UNAM, 1983. 356 pp.
- Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. México, Porrúa, 1985. 534 pp.
- Porte Petit Candaudap. Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. México, Porrúa, 1993. 490 pp.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, t. II, México, Porrúa, 1981. 496 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia del fuero federal.
- Ley Forestal.
- Ley Federal de Caza.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Semanario Judicial de la Federación.

EL EJERCICIO DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD EN MATERIA AMBIENTAL

SOLEDAD GASGA GONZALEZ

SUMARIO: INTRODUCCION.- 1. LA INSPECCION Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL.- 1.1. Competencia federal en materia ambiental.- 1.2. Bases constitucionales de la inspección y vigilancia.- 1.3. Elementos de la inspección y vigilancia.- 2. LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.- 2.1. Finalidad de la inspección y vigilancia.- 2.2. Requisitos de la orden para efectuar la visita de inspección u oficio de comisión.- 2.2.1. Fundamentación.- 2.2.2. Motivación.- 2.2.3. Competencia.- 2.3. Objeto de la visita de inspección.- 2.4. Desarrollo de la visita y levantamiento del acta de inspección.- 2.4.1. Identificación del visitado.- 2.4.2. Lugar y fecha en que se levanta el acta.- 2.4.3. Requerimiento del representante legal o de la persona encargada del establecimiento.- 2.4.4. Identificación de los inspectores.- 2.4.5. Notificación de la orden de inspección u oficio de comisión.- 2.4.6. Requerimiento de designación de testigos.- 2.4.7. Descripción de los hechos u omisiones.- 2.4.8. Calificación previa del acta sobre infracciones en general.- 2.4.9. Las medidas de seguridad contenidas en las hipótesis del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.- 2.4.9.1. Riesgo inminente de desequilibrio ecológico.- 2.4.9.2. Casos de contaminación con repercusiones para los ecosistemas, sus componentes y la salud pública.- 2.4.9.3. Aplicación de las medidas de seguridad.- 2.4.9.4. El decomiso.- 2.4.9.5. La clausura.- 2.4.9.6. Las medidas de seguridad y la garantía de audiencia.- 2.4.10. Uso de la palabra al inspeccionado para que manifieste lo que a su derecho convenga. 2.4.11.- Cierre del acta.- 2.5. Emplazamiento para ofrecer pruebas y alegatos.- 2.5.1. Presentación del escrito de ofrecimiento de pruebas, manifestación de alegatos y acreditación de la personalidad del promovente.- 2.5.2. Valoración de las pruebas.- 2.6. La resolución administrativa.- 2.6.1. Autoridad competente para resolver.- 2.6.2. Calificación del acta de inspección.- 2.6.3. Elementos de la resolución administrativa. 2.6.4.- Emisión de la resolución administrativa.- 2.6.5. Sanciones.- 2.6.5.1. Multa.- 2.6.5.2. Clausura.- 2.6.6. Notificación de la resolución administrativa. 2.7.- Cobro de multas.- 3. LA INSPECCION Y VIGILANCIA EN

MATERIA AMBIENTAL EN OTRAS LEYES.- 3.1. Ley de Aguas Nacionales.- 3.2. Ley Forestal.- 3.3. Ley de Pesca.- 3.4. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.- 3.5. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.- 3.6. Ley Minera.- 3.7. Ley de Vías Generales de Comunicación.- 3.8. Ley General de Salud.- 3.9. Ley de Caza.- 4. MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA QUE CONCLUYE EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA.-

INTRODUCCION:

La reciente creación de diversos órganos de autoridad con atribuciones para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, hace necesario el establecimiento de una serie de criterios en relación a los actos administrativos que en la materia realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano de autoridad tiene facultades de decisión y de ejecución y sus actos afectan la esfera jurídica de las personas físicas o morales, privadas o públicas, imponiendo a éstas sus determinaciones. De la ejecución de estos actos de autoridad nos ocuparemos en el presente capítulo.

I. LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL

De conformidad con el artículo 32 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social:

"Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables."

El ejercicio de esta atribución, entre otras, la realiza la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y que como lo prescribe el artículo 38 del Reglamento Interior de la misma en sus fracciones I, X y XI tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

"Artículo 38.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

(...)

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

XI.- Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

Así, estas atribuciones le dan el rango de autoridad a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Algunos autores definen el concepto de autoridad, por ejemplo, Rafael de Pina dice que la autoridad es la:

"Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad."¹

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como autoridad, tutela los intereses de la colectividad en materia de protección al ambiente siendo su actividad preponderante la de *vigilar*, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

En este orden de ideas, vigilar es el fin, inspeccionar es el medio para hacerlo. Así se desprende de la exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cuando señala:

¹ Ver, De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, ed. Porrúa, 1981, págs. 109-110.

"Es (...) preocupación del proyecto de Ley la información y vigilancia sobre la evolución del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en todo el país y en cada una de sus localidades. Para lo primero, se establece que periódicamente se elabore un informe sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional; para lo segundo, se prevé un sistema de visitas de inspección, que permitirán detectar oportunamente los desequilibrios ecológicos que deben prevenirse o corregirse sin dilaciones."

Por ello, aún cuando la Ley intitula al capítulo II del Título Sexto como "inspección y vigilancia", en estricto sentido, este debería denominarse como *vigilancia*.

La inspección y vigilancia en materia ambiental es un mecanismo eminentemente correctivo, indispensable para tutelar de manera apropiada el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Por ello, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé las sanciones administrativas que deberán aplicarse en los casos de contravención a los mandatos en ella contenidos, ordenando las medidas técnicas tendientes a reparar el daño ocasionado al medio ambiente e imponiendo las sanción económica que se derive de conformidad con el grado de incumplimiento. Sin embargo, la inspección y vigilancia, también tiene naturaleza preventiva en la medida de que inhibe conductas sancionadas por la legislación.

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

1.1. Competencia federal en materia ambiental

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece en sus artículos 4o. y 5o. los asuntos que son competencia de la autoridad federal en materia ambiental.

En efecto, tales preceptos establecen a la letra:

"Artículo 4o.- Las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

- I.- Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la Federación; y
- II.- Competen a los estados y municipios, los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes les otorgan,

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

Artículo 5o.- Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:

- I.- La formulación y conducción de la política general de ecología;
- II.- La formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de la flora y fauna silvestres y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales, para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- III.- Los que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación;
- IV.- Las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- V.- Los originados en otros países, que afecten al equilibrio ecológico dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción;
- VI.- Los originados dentro del territorio nacional o las zonas sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción que afecten el equilibrio ecológico de otros países;
- VII.- Los que afecten al equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;
- VIII.- La expedición de las normas técnicas en las materias objeto de esta Ley;
- IX.- La prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo hagan necesario;
- X.- La regulación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas, según esta y otras leyes y sus disposiciones reglamentarias, por la magnitud o gravedad de los efectos que puedan generar en el equilibrio ecológico o el ambiente;
- XI.- La creación y administración de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, con la participación de las autoridades locales, en los casos que ésta y otras leyes lo prevean;
- XII.- La protección de la flora y fauna silvestres para conservarlas y desarrollarlas, en los términos de esta Ley y de la Ley Federal de Caza.
- XIII.- La protección de la flora y fauna acuáticas, en aguas de propiedad nacional o sobre las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción;

- XIV.- La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal;
- XV.- El aprovechamiento racional y la prevención y el control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal, conforme a esta Ley, la Ley Federal de Aguas, las disposiciones vigentes del derecho internacional y las normas que de dichas disposiciones se deriven;
- XVI.- El ordenamiento ecológico general del territorio del país;
- XVII.- El aprovechamiento racional de los recursos forestales, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Forestal, así como el aprovechamiento racional del suelo en actividades productivas, de acuerdo con su vocación; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos;
- XVIII.- La regulación de las actividades relacionadas con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la nación, en cuanto puedan originar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente;
- XIX.- La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos;
- XX.- La prevención y el control de la emisión de contaminantes, en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal, que rebasen los niveles máximos permisibles por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente; y
- XXI.- Los demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación."

Como se desprende de lo anterior, la competencia en materia ambiental corresponde no solamente a la federación, sino a los gobiernos locales. En el ámbito federal, la vigilancia de la normatividad ambiental corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando no compete a otra dependencia de la Administración Pública Federal.

Así por ejemplo, las disposiciones ecológicas en materia forestal y de caza serán ejercidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; las de Pesca por la Secretaría de Pesca; las que versen sobre contaminación del mar por la Secretaría de Marina y, las de aguas nacionales por la Comisión Nacional del Agua, entre otros.

Baste decir aquí que el procedimiento de inspección y vigilancia del que nos ocuparemos es el establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual es, en nuestra opinión el procedimiento rector en materia ambiental.

1.2. Bases constitucionales de la inspección y vigilancia

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

De igual manera el artículo 16 Constitucional prescribe que:

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

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

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

La inspección y vigilancia en materia ambiental como acto de autoridad debe satisfacer de manera estricta los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales antes transcritos, por ello, para respetarlos se deben reunir en él los siguientes:

- a).- Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello.
- b).- Adoptar la forma escrita, en la cual se consignen las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, debiendo suscribirlo el funcionario competente.
- c). Establecer la fundamentación legal, es decir que la autoridad cite e invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido a la persona física o moral, privada o pública que corresponda.
- d). Estar motivado, es decir, la autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que dieron origen al mismo.

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

1.3. Elementos de la inspección y vigilancia

La inspección y vigilancia es un acto administrativo, en este sentido podemos citar a Miguel Acosta Romero quien define al acto administrativo como:

"...una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de la autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general²".

Asimismo, Rafael de Pina señala que acto administrativo es la:

"Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.³"

Dentro del acto administrativo de inspección y vigilancia encontramos los siguientes elementos:

a). Sujeto. Los sujetos de la inspección y vigilancia son:

- La autoridad administrativa. (sujeto activo).
- La persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto. (sujeto pasivo).

b). Manifestación externa de voluntad. Es la determinación de la autoridad para infringir el acto de molestia al sujeto pasivo y esta contenida en la orden de inspección u oficio de comisión.

c). Objeto. Lo es el ejercicio de la potestad pública que la autoridad tiene encomendada como atribución, es decir, vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental.

d). Forma. Debe ser escrita.

En la inspección y vigilancia intervienen la autoridad administrativa o sujeto activo; la persona física o moral, privada o pública a quien va dirigido el acto de molestia de la autoridad o sujeto pasivo y los testigos de asistencia.

² Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, ed. Porrúa, 1981, págs. 356-357.

³ De Pina, Rafael, Op. cit. pág. 50.

Así, en la diligencia de inspección encontramos tres actores y un sólo objetivo: el sujeto activo, el sujeto pasivo y los testigos, agentes que intervienen para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y en su caso, registrar las irregularidades que se presenten en los establecimientos inspeccionados.

2. LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

2.1. Finalidad de la inspección y vigilancia

La visita de inspección es el medio mediante el cual la autoridad vigila el cumplimiento de la legislación ambiental, se inicia con la emisión del oficio de comisión y concluye con el levantamiento del acta respectiva.

La finalidad de la inspección y vigilancia es verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones legales en materia de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, por parte de los diferentes sectores productivos de nuestra sociedad a efecto de que la autoridad evalúe y determine las medidas correctivas y las sanciones con el propósito de revertir las conductas antiecológicas que atentan contra los ecosistemas y la salud humana.

Literalmente, la finalidad es vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental, el medio para lograrlo es la inspección.

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se contempla dentro del Título Sexto denominado "Medidas de control y de seguridad y sanciones", y su naturaleza como ya dijimos, es eminentemente correctiva.

En dicho procedimiento se establece la facultad de la Federación para realizar actos de inspección y vigilancia cuyo propósito sea la verificación del cumplimiento de dicha Ley en los asuntos del orden federal precisados en los artículos 4o. y 5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En los siguientes apartados haremos un análisis de los puntos que integran el procedimiento de inspección y vigilancia.

2.2. Requisitos de la orden para efectuar la visita de inspección u oficio de comisión

En el oficio de comisión se materializa el acto de autoridad con que da inicio el procedimiento administrativo y como ya precisamos en el apartado anterior, debe reunir los requisitos jurídicos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.1. *Fundamentación*

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

Dentro del oficio de comisión, se señalarán los preceptos jurídicos de las leyes que en el caso concreto sean aplicables y que se refieran a la competencia de la autoridad ordenadora, de la autoridad ejecutora en las hipótesis de aplicación de medidas de seguridad y en los preceptos que genéricamente se refieran a los aspectos a inspeccionar en el interior de una empresa o establecimiento y expresa la declaración de voluntad de la autoridad para realizar el acto de molestia.

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

2.2.2. *Motivación*

Los requisitos para la motivación de un acto de autoridad se cumplen cuando se expresan los hechos que hacen que el caso concreto se adecúe a la hipótesis normativa, bastando que quede claro el razonamiento sustancial al respecto.

El oficio de comisión quedará debidamente motivado cuando se señale de manera clara y limitada el objeto de la inspección mencionando el lugar que deba de inspeccionarse.

2.2.3. *Competencia*

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

En materia ecológica, el oficio de comisión podrá ser emitido por la Unidad de Verificación, con fundamento en el artículo 27 fracciones I, II, III, V, VI y VIII; y por las Delegaciones en las 31 Entidades Federativas con fundamento en los artículos 31 fracción V y 32 fracciones X y XII del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992.

La Unidad de Verificación emitirá los oficios de comisión en los asuntos de alcance general en la Nación o de interés de la Federación que establecen los artículos 4o., y

5o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, incluyendo el Distrito Federal.

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

2.3. Objeto de la visita de inspección

El objeto de la visita de inspección es verificar el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental y deberá estar contenido en el oficio de comisión.

Cabe señalar que el objeto de la visita debe estar claramente precisado dentro del oficio de comisión, de conformidad con el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 36, de diciembre de 1990, página 53, aplicable en forma análoga a la materia ambiental y que a la letra señala:

"ORDENES DE VISITA.- DEBEN PRECISAR CLARAMENTE SU OBJETO.- Lo establecido por la fracción III del citado artículo 38 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de expresar en la orden de visita el objeto o propósito de la misma, constituye un requisito esencial que no puede ser soslayado por la autoridad que la emite; pues el mismo tiene como objeto, en primer término que la persona visitada conozca en forma precisa las obligaciones a su cargo que se van a inspeccionar, y en segundo lugar que los visitantes se ajusten estrictamente a la verificación de los renglones establecidos en la visita, pues sólo de esa manera se cumple debidamente con el requisito establecido en el artículo 16 constitucional en el sentido de que las visitas practicadas por las autoridades administrativas se deben sujetar a las formalidades previstas para los cateos, ya que entre las formalidades que dicho precepto fundamental establece para los cateos se encuentra precisamente, que en la orden se deben señalar los objetos que se buscan. Por lo cual, en las ordenes de visita a que se refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación se deben precisar de manera clara y por su nombre los impuestos de cuyo cumplimiento, las autoridades fiscales pretenden cerciorarse y, la utilización de formas imprecisas e indeterminadas como de que el objeto de la visita lo es el que se "verifiquen el cumplimiento de las obligaciones fiscales, principales, formales y/o accesorias por impuestos y derechos federales de los cuales deba (n) usted (es) responder en forma directa, solidaria u objetiva", no es sino una generalización de las facultades

revisoras de las autoridades fiscales que no satisface a plenitud la garantía de legalidad que consagra en artículo 16 Constitucional".

2.4. Desarrollo de la visita y levantamiento del acta de inspección

Una vez emitida la orden de inspección u oficio de comisión por la autoridad competente, los inspectores se constituirán en el establecimiento a inspeccionar, procediendo a levantar el acta respectiva.

2.4.1. Identificación del visitado

Los inspectores que realicen la visita deberán cerciorarse que el domicilio en el que se constituyen y la persona o el establecimiento al que se dirige la orden para efectuar la visita concuerde fielmente con el señalado en el oficio de comisión. Así lo establece la Tesis publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al Año IV, número 51 del mes de marzo de 1984, página 802, misma que a la letra dice:

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

Revisión No.: 1826/81.- Resuelta en Sesión de 27 de marzo de 1984 por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretario: Lic. Marcos García José.

2.4.2. Lugar y fecha en que se levante el acta

Una vez que los inspectores hayan entregado el oficio de comisión a la empresa a inspeccionar, se debe iniciar el levantamiento del acta, anotando el lugar y fecha en que se instrumenta, con el fin de precisar su comienzo y conclusión, pudiendo ser el mismo día o con fecha posterior.

Cabe señalar que cuando la conclusión se dé con fecha posterior, se deberá suspender el acta, estableciendo claramente esta situación en el cuerpo de la misma y precisando el día y hora que se señalen para su continuación, ya que de no realizarse en estos términos, el acta de inspección carecerá de validez en virtud de que el Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a los Procedimientos Administrativos establece en su artículo 281 que únicamente se consideran horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve.

No obstante lo anterior el artículo 282 del ordenamiento citado señala que si una diligencia se inició en día y hora hábiles, puede llevarse hasta su fin, sin interrupción, sin necesidad de habilitación expresa.

2.4.3. Requerimiento del representante legal o de la persona encargada del establecimiento

Los inspectores harán el requerimiento a la persona que en primer lugar los atienda, de la presencia del dueño de la empresa o de su representante legal. Si éste se encontrase en el establecimiento, los inspectores deberán cerciorarse de que efectivamente tiene ese carácter pidiéndole un documento identificatorio con fotografía y testimonio notarial que lo acredite como tal, prosiguiéndose con el desarrollo de la visita y entregándosele una copia con firma autógrafa del oficio de comisión.

Cabe señalar que si el dueño o representante legal de la empresa designa a alguna persona en especial para que, por sus conocimientos, atienda el desarrollo de la inspección, esta circunstancia se deberá asentar en el acta respectiva, pero siempre, haciendo constar que se encuentra presente dicho representante legal.

En caso de que no se encuentre el dueño del establecimiento o su representante legal, la diligencia se desarrollará con quien se encuentre en el establecimiento. Así lo establece el artículo 163 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al señalar que los inspectores deberán identificarse con "...la persona con quien se entienda la diligencia...", en congruencia con la Jurisprudencia publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año VI, Número 64, correspondiente al mes de abril de 1985, página 830, que a la letra prescribe:

"ACTAS DE INSPECCION.- PARA SU LEGALIDAD NO ES NECESARIO QUE LA DILIGENCIA SE ENTIENDA CON EL VISITADO O SU REPRESENTANTE LEGAL.- El artículo 16 Constitucional no exige que las visitas de inspección practicadas para comprobar el cumplimiento de disposiciones administrativas se entiendan directamente con el visitado o su representante legal, por lo que si al presentarse los inspectores para el desahogo de la diligencia no está presente aquél, puede llevarse a cabo con quien se encuentre en el domicilio." (403).

Revisión No.: 624/84. Resuelta en sesión de 19 de abril de 1985. Unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. María del Carmen Arroyo Moreno.

Precedentes:

Revisión No.: 607/82. Resuelta en sesión de 28 de marzo de 1984. Unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Revisión No.: 1403/79. Resuelta en sesión de 12 abril de 1985. Unanimidad

de 7 votos. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretaria: Lic. Aurea López Castillo.

De igual manera, existe ejecutoria dictada por el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, en el Amparo Directo No. 21/78, promovido por Los Vascos, S.A., el 5 de abril de 1978, resuelto por unanimidad de votos y siendo ponente el magistrado Guillermo Guzmán Orozco, en la que se establece que en materia de contaminación ambiental existe un interés público directo y por ello la autoridad podrá prescindir de entender la diligencia con el representante legal, misma que a la letra señala:

"VISITAS ADMINISTRATIVAS.- SE PUEDE ENTENDER CON EL ENCARGADO DEL LUGAR.- INTERES PUBLICO DIRECTO.- Tratándose de visitas administrativas tendientes a controlar precios o a controlar la contaminación ambiental o alguna cosa semejante, o que se está actuando con miras al interés público directo de un grupo o clase social, no es menester que las visitas se entiendan directamente con el representante legal de la empresa, ni que se le deje citatorio para fecha y hora determinadas, sino que, para que las visitas puedan ser eficaces para su finalidad, deben poder ser aún sorpresivas, y el interés directo colectivo que hay en esto pesa más que el interés individual del visitado, al contrario de otros casos en que sólo va de por medio en la visita, un interés directo de las autoridades (que sólo indirectamente puede traducirse al interés de un grupo o clase social). A más de que en estas visitas, el artículo 16 Constitucional no dice que se tenga que entender con el directamente afectado con la visita, ni con su representante legal, sino con el ocupante del lugar. Luego, si la visita se entiende con quien se ostentó como encargado del lugar donde se efectuó, ello es bastante, a menos que se alegue y demuestre que es falso que ese alguien se ostentó así, o que ese alguien resulta totalmente ajeno a la negociación, etcétera, pero sin que baste la afirmación ambigua de que en el acta no aparezca demostrado que era representante legal o encargado."

2.4.4. Identificación de los inspectores

Al inicio de la visita de inspección, los inspectores deberán identificarse con la persona con quien se entiende la diligencia, con el documento que los acredite como tales.

El anterior requisito se establece en el artículo 163 segundo párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente el cual prescribe la obligación a cargo de los inspectores para identificarse en el momento de iniciar la visita de inspección.

En virtud de que el acta que se levanta debe estar debidamente circunstanciada, es importante que los inspectores señalen en la misma el documento, la fecha, la vigencia

y la autoridad que firma la identificación que los acredite como tales para realizar la visita de inspección.

Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia establecida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Tribunal Fiscal de la Federación, aplicable por analogía y que a la letra establece:

"ACTAS DE INSPECCION.- DEBEN CONTENER MENCION EXPRESA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE IDENTIFICACION DEL INSPECTOR Y EXHIBICION DEL OFICIO DE COMISION RESPECTIVO.- En los términos del artículo 80 de la Ley General de Protección al Consumidor, las visitas de inspección practicadas por personal autorizado por las autoridades competentes deben realizarse previa identificación de ese personal y exhibición del oficio de comisión correspondiente. Por lo tanto, en el acta que se levanta para hacer constar esa inspección es necesario que figure la mención expresa de que el inspector haya cumplido con ambos requisitos, es decir, que se haya identificado y que, además haya exhibido el citado oficio, sin que baste el señalamiento que se haga en el acta en el sentido de que el inspector se identificó, ya que, como se ha visto, se trata de requisitos diferentes, por lo que debe ser consignado el cumplimiento de ambos en el acta respectiva."

Revisión No. 1510/83.- Resuelta en sesión de 14 de febrero de 1985.- Mayoría de 7 votos y 1 más con los resolutivos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Roberto Caletti Treviño.

Los datos mínimos que se asentarán en el acta y que corresponden al documento identificatorio, serán:

- a).- Nombre del funcionario que lo expide, firma, fundamento legal que le dé facultades para emitirlo y cargo que desempeña en la Unidad Administrativa de que se trate.
- b).- Nombre, firma, puesto o cargo, fotografía y demás datos que permitan la plena identificación del inspector comisionado.
- c).- La fecha de expedición del documento y su vigencia cuando éste sea por tiempo determinado.

2.4.5. Notificación de la orden de inspección u oficio de comisión

El Oficio de comisión deberá entregarse a la persona encargada del establecimiento visitado, es decir, con quien se entienda la diligencia, estableciéndose esta circunstancia en el cuerpo del acta de inspección, en la que también se señalará el nombre de la persona que la reciba, el puesto o función que desempeña en la empresa y su identificación.

2.4.6. *Requerimiento de designación de testigos*

Una vez que esté presente la persona con quien se entenderá la diligencia, se le requerirá para que designe dos testigos, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo o ante la negativa de los designados a aceptar el cargo, la autoridad los podrá nombrar en su lugar y esta circunstancia se asentará en el acta administrativa que se levante.

2.4.7. *Descripción de los hechos u omisiones*

En el acta de inspección que se levante en el momento de la visita, se deberán asentar los hechos u omisiones observados en el establecimiento visitado que se presuman infractores de las distintas materias que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales que resulten aplicables y que sean competencia de la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en cuanto a su vigilancia.

Las materias que contempla la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fueron ya motivo de un amplio análisis en el capítulo primero del presente volumen y son las siguientes:

- a).- Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera.
- b).- Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.
- c).- Impacto Ambiental.
- d).- Actividades consideradas como riesgosas.
- e).- Materiales y Residuos Peligrosos.
- f).- Energía Nuclear.
- g).- Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual.
- h).- Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

2.4.8. *Calificación previa del acta sobre infracciones en general*

Una vez asentados en el acta de inspección los hechos u omisiones que se hayan constatado en el establecimiento visitado, los inspectores podrán realizar lo que podríamos denominar calificación previa del acta; es decir valorarán los hechos en presuntas infracciones que se hubieren cometido. Los inspectores únicamente se limitarán a poner en conocimiento del inspeccionado, de manera anticipada, los hechos y omisiones que se presumen son contrarios a la Ley y sus Reglamentos, con el propósito de que esté en posibilidad de opinar al respecto, en términos del artículo 164 de la Ley de la Materia. De ameritarlo el caso, los inspectores podrán decretar la clausura como medida de seguridad, en términos del artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 33 del Acuerdo que regula la

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

2.4.9. Las medidas de seguridad contenidas en las hipótesis del artículo 170 de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente

El artículo 170 de la Ley de la Materia contiene dos hipótesis para la aplicación de medidas de seguridad:

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

2.4.9.1. Riesgo inminente de desequilibrio ecológico

De conformidad con el precepto citado, bajo este supuesto se podrá aplicar una medida de seguridad al establecimiento visitado, debiendo asentarse en el acta en forma precisa y detallada los hechos observados y el razonamiento que demuestre que las actividades realizadas por la empresa visitada, constituyen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, es decir, que se están alterando las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, afectando negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos, precisando claramente los hechos u omisiones que provocan la alteración del equilibrio ecológico estableciendo el riesgo inminente. Solo en este supuesto procederá la aplicación de las medidas de seguridad que podrán ser el decomiso o la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes.

2.4.9.2. Casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes y la salud pública

- Los ecosistemas. Si el inspector observa que la empresa o establecimiento visitado por sus actividades se encuentra bajo esta hipótesis normativa, podrá aplicar la medida de seguridad que corresponda, como en el caso anterior, deberá asentar en el acta de inspección el razonamiento detallado que demuestre que las fuentes contaminantes tienen repercusiones peligrosas para los ecosistemas, es decir, acreditar que la unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, se ve afectada en forma peligrosa con la emisión de contaminantes generados por las fuentes de jurisdicción federal.
- Sus componentes. Como en el caso anterior, se deberá anotar en el acta de inspección los pormenores que se observen en relación a los casos de contaminación

con repercusiones peligrosas para los organismos vivos entre sí y su relación de interacción con el ambiente.

- La salud pública. En este rubro como en los dos anteriores, se deberá indicar en el acta de inspección el motivo por el cual las emisiones de las fuentes contaminantes del establecimiento visitado repercuten en forma peligrosa a la salud pública para poder así aplicar la medida de seguridad que corresponda.

2.4.9.3. Aplicación de las medidas de seguridad

Previo al análisis del procedimiento para la aplicación de una medida de seguridad, es necesario expresar que la motivación de la misma deberá estar respaldada debidamente por los razonamientos técnicos que comprueben la necesidad de ejecutarla, acreditando debidamente los extremos y las hipótesis que exige la Ley para su aplicación.

2.4.9.4. El decomiso

Esta medida de seguridad se aplicará en los casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública; cabe señalar que con respecto al decomiso de materiales o sustancias contaminantes, deberá hacerse un inventario de los bienes decomisados, tomando de inmediato las medidas adecuadas para su debida transpor-tación y confinamiento a los lugares establecidos para ello.

2.4.9.5. La clausura

La clausura también deberá aplicarse en el sentido de que previo al cierre parcial o total de manera temporal de las fuentes contaminantes, se deberán tener los soportes técnicos necesarios que acrediten la necesidad de ejecutar la medida, salvo que el riesgo sea inminente o la contaminación ostentosa y evidente.

Lo anterior en virtud de que la medida de seguridad es de carácter cautelar y preventiva, a efecto de detener el desequilibrio ecológico o la contaminación grave de manera inmediata; en este orden de ideas, la ejecución de una medida de seguridad no implica poner término al procedimiento de inspección y vigilancia, toda vez que éste sigue su cause hasta que se emite la resolución administrativa que prescribe la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Por consiguiente, con posterioridad a la ejecución de una medida de seguridad, deberá continuarse con el procedimiento hasta emitir la resolución que confirme o levante la clausura (en este supuesto no se confirmaría la clausura como medida de seguridad, sino como sanción en términos del artículo 171 de la Ley de la Materia); y señalar o adicionar las medidas que deben llevarse a cabo para corregir las deficiencias

o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas, la multa y demás sanciones a que se hubiera hecho acreedor el establecimiento inspeccionado.

2.4.9.6. Las medidas de seguridad y la garantía de audiencia

En la actualidad existen en términos de la práctica forense, dos criterios respecto a la naturaleza jurídica de las medidas de seguridad en materia ambiental.

Por un lado se dice que dichas medidas son de origen anticonstitucionales, en virtud de que los efectos de las mismas privan del derecho a ejercer determinada actividad productiva, sin que se haya seguido un procedimiento previo en el que se puedan ofrecer y desahogar pruebas en favor de la empresa inspeccionada.

El segundo criterio establece que si bien es cierto, no existe garantía de audiencia con anterioridad a la ejecución de la medida de seguridad, no lo es menos que dicha medida tiende a tutelar la salud pública y la protección al equilibrio ecológico, por lo que, por razones de interés colectivo y ante la necesidad de actuar con rapidez, se decreta la medida sin otorgar posibilidad de defensa a los inspeccionados, asimismo, este segundo criterio se perfecciona al establecer la propia constitución en su artículo 27 la previsión de que el legislador federal dictará las medidas necesarias para, entre otras, preservar y restaurar el equilibrio ecológico por lo que, al ser la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente reglamentaria de este precepto constitucional en materia ecológica, las medidas de seguridad contenidas en el artículo 170 de la Ley, resultan ser aquellas medidas necesarias a que hace mención la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el mencionado artículo 27, por consiguiente las medidas en comento tienden a dar eficacia a una garantía social que prevalece sobre el interés particular, sacrificando la garantía de audiencia de los sujetos que sufren la medida.

En efecto, las medidas de seguridad en cuestión son una excepción a la garantía de audiencia en aras de tutelar y defender la salud pública y el ecosistema, que son cuestiones de interés colectivo.

Lo anterior no impide que la medida de seguridad deba motivarse y fundarse pues en cuanto a la garantía de legalidad, ésta debe ser estrictamente respetada al momento de ejecutar dicha medida.

El segundo criterio aquí expuesto, es ratificado por la siguiente ejecutoria emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que textualmente señala:

"CLAUSURA TEMPORAL.- NO VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.- La clausura temporal, parcial o total prevista en el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, (artículo 170 de la Ley vigente), no constituye un acto de privación definitiva, presupuesto indispensable para que rijan la garantía de audiencia, sino únicamente una medida preventiva para casos de peligro inminente para la salud pública y el medio ambiente que, por su carácter temporal y precautorio, no implica una privación definitiva de propiedades, posesiones o derechos, sino un acto de aseguramiento

condicionado a la resolución final que se dicte al concluir el trámite correspondiente. Pero, aún en el caso de que la clausura deba adquirir el carácter de definitiva tampoco resulta inconstitucional la disposición de mérito. Ciertamente, el precepto establece que al decretarla temporalmente se fijará un término al afectado para que corrija las deficiencias o irregularidades, a satisfacción de la dependencia y que para el caso de que no lo haga en el plazo concedido, la Secretaría, previo el dictamen correspondiente, decretará la clausura definitiva. Lo anterior aún cuando no otorga al gobernado la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar en su defensa, no resulta violatorio de la garantía de audiencia, pues se está ante un caso especialísimo consistente en que exista peligro inminente para la salud pública o el medio ambiente, situación que no puede quedar sujeta a que previamente a la medida definitiva se otorgue al afectado la garantía de audiencia, sino que basta que en términos del artículo 64 (hoy 176 de la Ley vigente), de la Ley de la Materia tenga a su alcance el recurso de inconformidad que, en su caso, puede hacer valer contra la clausura definitiva, para estimar que se satisface dicha garantía, que en este caso no puede ser previa pues sobre ese derecho está el interés de la sociedad en preservar la vida de los habitantes y el medio que los rodea frente a casos que no permiten, por su inminencia, procedimientos administrativos de audiencia.

En consecuencia, el artículo 55 de la Ley Federal de Protección al Ambiente, no es violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal."

Amparo en revisión No. 3063/85. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 7 de julio de 1987. Mayoría de 11 votos y 7 en contra.

No obstante lo anterior y para el caso de que se aplique la medida de seguridad, dentro del cuerpo del acta de inspección se podrá dar el uso de la palabra al inspeccionado, para que manifieste lo que a su derecho convenga en términos del artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Sujetándose a lo anterior, se verifica el cumplimiento de la garantía de audiencia en términos fácticos, sin perjuicio de que al continuar con el procedimiento administrativo, el afectado por la medida, de conformidad con el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ofrezca pruebas y alegue en su beneficio, surtiendo efectos en su total plenitud la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.10. Uso de la palabra al inspeccionado para que manifieste lo que a su derecho convenga

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

2.4.11. Cierre del acta

El acta de inspección se cerrará previo a realizar las correcciones que en la misma tengan lugar, señalando todas las aclaraciones que procedan. Una vez hecho lo anterior, se concluirá recabando las firmas de todas las personas que intervinieron durante la visita de inspección, es decir, los inspectores acreditados para realizarla, el encargado de la empresa con quien se haya entendido la diligencia y los testigos designados.

Si alguna de las personas que deben firmar el acta no sabe hacerlo, pondrá su huella digital y otra persona firmará a su ruego, anotando los datos que sean necesarios para su plena identificación.

En caso de negativa por parte de alguna de las personas a firmar el acta, el inspector anotará esta circunstancia en la misma, así como los datos necesarios para su plena identificación posterior. Esta negativa no invalida el acta administrativa.

2.5. Emplazamiento para ofrecer pruebas y alegatos

De conformidad con el artículo 167, la autoridad ordenadora emplazará al sujeto inspeccionado para que dentro del término de diez días hábiles a partir de que surta efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga en relación con el acta de inspección y ofrezca pruebas en relación con los hechos y omisiones que en la misma se asienten. No obstante de que legalmente es factible practicar dicha notificación por correo certificado, ello no es recomendable dado que por criterio jurisprudencial, este tipo de notificaciones acredita que el documento se entregó, pero no así el que se haya hecho a la persona correcta; por lo tanto la notificación deberá llevarse a cabo de manera personal y de conformidad con lo establecido por los artículos 310, 311, 312, 313 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos.

2.5.1. Presentación del escrito de ofrecimiento de pruebas, manifestación de alegatos y acreditación de la personalidad del promovente

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

La autoridad administrativa correspondiente, es decir, la Unidad de Verificación y las Delegaciones de la Procuraduría en las 31 Entidades Federativas, debe determinar si la presentación de las manifestaciones escritas y la exhibición de pruebas se realizó dentro del plazo de diez días siguientes al en que surtiera efectos la notificación; si no es así y para el caso de que se hayan hecho manifestaciones fuera del término, se tendrán por no presentadas y consecuentemente, no se tomarán en cuenta en el momento de emitir la resolución correspondiente, debiendo manifestar en la misma tal circunstancia o asentar, en su caso, que la empresa no compareció a hacer ninguna manifestación.

Cuando el interesado haga uso del derecho que le confiere el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debe acreditar su personalidad, pudiéndolo hacer por medio del testimonio notarial que contenga el Poder General para Pleitos y Cobranzas o en el caso de las personas morales, el testimonio del Acta Constitutiva de la sociedad o el documento que lo acredite como tal, en términos de lo dispuesto por los artículos 2546 y 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Cuando el promovente sea el interesado directamente, es decir, cuando comparezca por su propio derecho, acreditará su personalidad con el documento que le dé el carácter con el que se ostenta.

En caso de no haber acreditado el promovente su personalidad en los términos señalados anteriormente, la autoridad podrá prevenir al interesado para que en el término de tres días exhiba el documento que acredite la personalidad con que se ostenta, apercibiéndolo de que en caso de que no la acredite, el escrito de defensa se tendrá por no interpuesto, de conformidad con los artículos 288 y 297 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los Procedimientos Administrativos, de no ser así se emitirá la resolución que corresponda sin tomarse en cuenta las manifestaciones y probanzas que haya ofrecido a nombre propio o a representación de la empresa inspeccionada.

2.5.2. Valoración de las pruebas

Por lo que se refiere a las pruebas, el interesado podrá ofrecer cualquier medio de prueba que considere oportuno con el fin de desvirtuar las infracciones que se le

imputan, puesto que en términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a los Procedimientos Administrativos, para conocer la verdad en relación con los hechos controvertidos, no existe limitación en cuanto a su ofrecimiento o prohibición alguna; máxime que en términos del artículo 81 del mismo Código, el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado sus excepciones; en este sentido, puede ofrecer cualquier medio de prueba que se encuentre previsto en el artículo 93 de dicho ordenamiento legal, pudiendo ser las siguientes:

- a). Los documentos públicos
- b). Los documentos privados
- c). Los dictámenes periciales
- d). El reconocimiento o inspección judicial
- e). Los testigos
- f). Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- g). Las presunciones.

Es importante resaltar que las pruebas que ofrezca el interesado deberán ser siempre conforme a derecho, de lo contrario éstas se desecharán. A manera de ejemplo, si el interesado ofrece la prueba testimonial o la inspección ocular, sin anexar los interrogatorios y los extremos que pretende probar, respectivamente, dichas pruebas podran ser desechadas.

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

En caso de que se admita alguna prueba que amerite practicar su desahogo, se ordenará y practicará el mismo, siendo hasta el momento en que ya no exista prueba alguna que desahogar cuando el expediente administrativo se debe turnar para dictar la resolución administrativa correspondiente.

Siguiendo las reglas de valoración de pruebas que se contienen en el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los Procedimientos Administrativos, la autoridad ordenadora tiene la más amplia libertad para analizar las pruebas que se ofrezcan y determinar el valor probatorio de las mismas, esto es, fijar las reglas específicas para su valoración, todo ello de conformidad con el artículo 197 del Código mencionado.

Ahora bien, el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que el valor probatorio del documento público es pleno, pero solo en cuanto a los hechos que en él afirma la autoridad; en relación a particulares estos documentos sólo hacen prueba plena de que se hicieron declaraciones y manifestaciones ante la autoridad, y no así que las mismas sean verdaderas.

El valor probatorio del documento privado es pleno sólo en cuanto a los hechos consignados en él, a menos que sea contrario a los intereses de su autor, entendiéndose como autor a la persona que suscribe el documento. Asimismo, hace fe si contiene una declaración de verdad, de acuerdo con los artículos 203, 204 y 210 del Código ya mencionado.

En relación al valor probatorio de la prueba pericial, este queda al prudente arbitrio de la autoridad ordenadora, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 211 del Código ya citado.

La prueba de inspección judicial o reconocimiento, hace prueba plena en los puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Por lo que hace al valor de la prueba testimonial, también queda al prudente arbitrio de la autoridad que resuelve.

Cabe señalar que si las pruebas documentales se exhiben en copias fotostáticas, su valor probatorio estará sujeto al criterio de la autoridad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los Procedimientos Administrativos y con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial que a la letra establece:

"COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLES.- VALOR PROBATORIO DE LAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de amparo, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador. Por tanto, este Tribunal en Pleno, en el ejercicio de dicho arbitrio, considera que las copias de esa naturaleza, que se presentan en el juicio de amparo, carecen, por sí mismas, de valor probatorio pleno y sólo generan simple presunción de la existencia de los documentos que reproducen, pero sin que sean bastantes, cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. La anterior apreciación se sustenta en la circunstancia de que como las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.

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

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

Amparo en Revisión No. 996/79. Alberto Guilbot Serros y otros. 16 de junio de 1981. Mayoría de 16 votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Séptima Época. Vols. 145-150, Primera Parte, Pág. 37.

Véase:

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Octava Parte, Tesis 115, Pág. 177.

2.6. La resolución administrativa

Todo procedimiento tiende a un resultado determinado, específicamente el resultado derivado del procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, consiste en determinar si se observa o no el cumplimiento de la Ley, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica y demás disposiciones legales aplicables, mediante la emisión de la resolución administrativa, que es el acto de autoridad que determina la existencia o inexistencia de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes, en su caso.

Dentro del procedimiento administrativo, la resolución administrativa es aquella por medio de la cual el referido procedimiento concluye. En ella se hace una relación de todos los antecedentes de hecho (resultandos), los aspectos de derecho (considerandos) y las determinaciones correspondientes (resolutivos).

2.6.1. Autoridad competente para resolver

En materia ambiental es autoridad competente para resolver el Procurador Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con lo que establecen los artículos 38 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 4 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, son competentes para resolver en esta materia, la Unidad de Verificación y las Delegaciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con los artículos 27, 31 y 32 respectivamente, del Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado el 17 de julio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.

2.6.2. Calificación del acta de inspección

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

En la resolución que se emita, se calificará de manera definitiva el acta considerando y valorando el escrito de defensa presentado por la persona inspeccionada.

2.6.3. Elementos de la resolución administrativa

Las resoluciones administrativas que se dicten en Materia Ambiental deben contener los siguientes elementos: Preámbulo, Resultandos, Considerandos y Resolutivos.

Preámbulo.- Es la parte inicial de la resolución en la que se debe mencionar la Unidad Administrativa que la emite, la fecha de emisión, el número de expediente en que se dicta y algún otro dato que se considere pertinente para efectos de control o estadística, tal como número de resolución.

Resultandos.- En esta parte de la resolución se deben mencionar todos y cada uno de los antecedentes que originan la emisión de la resolución, datos tales como fecha y nombre de la autoridad que giró la orden de inspección, la fecha de la visita de inspección y el personal que se constituyó para llevar a cabo la diligencia, entre otros.

Considerandos.- Es en donde se deben mencionar los fundamentos legales que le dan competencia a la autoridad para imponer las sanciones que correspondan y los antecedentes de hecho, esto es, todas y cada una de las infracciones, los motivos y fundamentos que toma en cuenta la autoridad sancionadora para concluir que existió infracción a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sus Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental y demás disposiciones legales aplicables.

Resolutivos.- En esta parte de la resolución la autoridad administrativa debe asentar la conclusión a la que llegó tras haber analizado el expediente, precisando la sanción impuesta por la misma, como consecuencia del incumplimiento de una hipótesis de conducta prevista en una norma jurídica de carácter ambiental. Dicha sanción puede ser multa y/o clausura, temporal o definitiva, total o parcial o arresto.

2.6.4. Emisión de la resolución administrativa

La resolución administrativa debe ser emitida con la debida oportunidad. De conformidad con lo establecido por el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la autoridad ordenadora cuenta con un plazo de treinta días hábiles para emitir su resolución, mismos que se contarán a partir de:

- a). El día siguiente al de la fecha en que se haya vencido el término de diez días con los que cuenta el interesado para hacer sus manifestaciones por escrito y ofrecer las pruebas correspondientes siempre y cuando no haya hecho uso de ese derecho, es decir, no haya presentado ni ofrecido sus manifestaciones y probanzas, o bien, que lo hubiere hecho fuera del término que marca la Ley.

- b). El día siguiente al en que la autoridad ordenadora haya desahogado la totalidad de las pruebas que hubiere presentado el interesado en caso de haberlas ofrecido.
- c). El día siguiente al en que venza el término de diez días, en el supuesto de que el infractor no haya ofrecido pruebas, pero sí haya manifestado por escrito lo que a su derecho conviniera.

2.6.5. Sanciones

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

Las sanciones previstas para el caso de incumplimiento son:

- a). Multa por el equivalente de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.
- b). Clausura temporal o definitiva, parcial o total y,
- c). Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Otra sanción aunque de carácter indirecto y contemplada por el artículo 172 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo constituye la facultad que tiene la Secretaría de Desarrollo Social para solicitar ante la autoridad competente la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales, que haya dado lugar a la infracción.

La Secretaría de Desarrollo Social se encuentra igualmente facultada para promover ante las autoridades competentes la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente o causar desequilibrio ecológico, con fundamento en el artículo 175 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, facultad que no implica un medio coactivo para el cumplimiento de la Ley en estricto sentido, ya que la facultad en comento es de tipo directo.

2.6.5.1. Multa

La multa es la sanción pecuniaria consistente en pago al Estado de una cantidad de dinero por el incumplimiento de una Ley.

Conforme al artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la multa es una de las sanciones administrativas que puede ser impuesta por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en asuntos de competencia de la Federación, esta multa puede ser impuesta en un rango que tiene como mínimo el equivalente a 20 días de salario mínimo, mientras que el límite máximo corresponde al equivalente a 20,000 días de salario mínimo general que se encuentre vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la imposición de las sanciones por infracciones a la Ley en comento como lo es la multa, se considerarán las siguientes circunstancias:

a).- La gravedad de la infracción.

La gravedad de la infracción se establece considerando principalmente el criterio de impacto en la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos, entendiendo a estos últimos como la alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afectan negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

Las circunstancias a determinar en este apartado consisten en relacionar los hechos y omisiones detectados en el establecimiento visitado y asentados en el acta de inspección, estableciendo el impacto a la salud pública y la generación de desequilibrios ecológicos que se presenten, previo el señalamiento de la normatividad infringida.

b).- Las condiciones económicas del infractor.

Para poder determinar las condiciones económicas del infractor, se puede solicitar la exhibición del último estado financiero, siendo además conveniente que en el acta de inspección se anoten algunos aspectos que permitan determinar la capacidad económica del sujeto inspeccionado tales como el capital social, la cantidad y calidad de su mobiliario y equipo; calidad del bien inmueble que ocupa la empresa; número de empleados al servicio de la misma; número de establecimientos o sucursales; giro y competitividad en el mercado del ramo.

c).- La reincidencia, si la hubiera.

El artículo 60 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos es el único ordenamiento que, secundariamente define el concepto de reincidencia, como la acción de incurrir dos veces en un mismo año, en alguna de las infracciones a los preceptos de dicho ordenamiento.

2.6.5.2. CLAUSURA

La clausura, en el caso que nos ocupa, es la sanción administrativa en virtud de la cual se cierra el funcionamiento de una empresa, establecimiento o cualquier fuente fija que se encuentre en su interior pudiéndose encontrar en un mismo establecimiento diversas fuentes fijas de contaminación. Cabe aclarar que como fuente fija se entiende toda instalación establecida en un solo lugar que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales o de servicios que generen o puedan generar emisiones contaminantes.

La clausura, atendiendo a las fuentes de contaminación a sancionar, puede ser total o parcial. Asimismo, esta clausura podrá tener la característica de ser temporal o definitiva; en todo caso la temporalidad se determina en relación al tiempo que sea necesario para subsanar las irregularidades observadas en la empresa.

Cabe señalar que dichas sanciones podrán imponerse en forma conjunta, es decir, clausura y multa.

Tratándose de multa, se precisará el monto de ésta, así como su equivalente en días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal a la fecha de la imposición.

En el caso de clausura, se especificará la modalidad de ésta, pudiendo ser temporal o definitiva, parcial o total. Asimismo, de ser necesario, se señalarán las medidas de urgente aplicación, así como los plazos a que deberá sujetarse su cumplimiento.

2.6.6. Notificación de la resolución administrativa

La notificación de la resolución deberá hacerse de manera personal de conformidad con lo establecido por los artículos 310, 311, 312, 313 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a los Procedimientos Administrativos.

2.7. Cobro de multas

En los casos en que al emitirse la resolución administrativa correspondiente se resuelva imponer multa, corresponderá a la Tesorería de la Federación cobrarla; también lo podrán hacer las administraciones locales de recaudación y las secretarías de finanzas

de los gobiernos de los estados, de conformidad con los Acuerdos de coordinación fiscal.

3. LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN MATERIA AMBIENTAL EN OTRAS LEYES

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece las características generales para proteger y preservar el equilibrio ecológico, no obstante ello la competencia federal en otras materias no contempladas dentro de la Ley en comento, está encomendada a otras dependencias de la Administración Pública Federal en el texto de otras leyes, mismas que contienen una serie de procedimientos de inspección y vigilancia aún cuando la denominación de dichos procedimientos no sea bajo ese rubro.

3.1. Ley de aguas nacionales

La Ley de Aguas Nacionales se publicó el 10 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Por lo anterior, esta Ley menciona en su Título Séptimo el procedimiento para la prevención y control de la contaminación de las aguas, en el cual se señala que la Comisión Nacional del Agua tiene facultades para establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen en bienes y zonas de jurisdicción federal, de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos y "...en los demás casos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", realizando la inspección o fiscalización de las descargas de aguas residuales con el objeto de verificar el cumplimiento de esta Ley. De igual manera precisa que los resultados de dicha inspección o fiscalización se harán constar en un acta debidamente circunstanciada. Este documento servirá de base para que la Comisión y demás dependencias de la Administración Pública Federal que sean competentes puedan aplicar las sanciones previstas en dicho ordenamiento.

Comparativamente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en contraposición a la misma, esta Ley no señala el término que tiene el inspeccionado para manifestar lo que a su derecho convenga en relación con la inspección y ofrecer pruebas, en su caso.

Asimismo, en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Comisión que causen agravio a los particulares, éstos podrán interponer el recurso de revisión dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

3.2. Ley forestal

La Ley Forestal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992 y tiene por objeto regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país y fomentar su conservación, producción, protección y restauración .

Por lo que hace a la Ley Forestal , ésta contempla dentro de su Título IV denominado de las visitas de inspección, auditorías técnicas, infracciones y delitos, que las visitas de inspección deberán realizarse por personal autorizado o a través de auditorías técnicas en donde se contemple la identificación vigente de los inspectores, la orden escrita de la autoridad, el lugar, el objeto y el fundamento de la visita. En términos comparativos con el procedimiento establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley Forestal no hace referencia de que el acta que se levante como consecuencia de una orden de inspección, deba estar circunstanciada ni tampoco establece el término de 10 días para que el inspeccionado interponga escrito de defensa ofreciendo pruebas y manifestando lo que a su derecho convenga.

De igual manera dicho ordenamiento señala que contra la imposición de una multa o la suspensión y revocación de una autorización de aprovechamiento de recursos forestales, maderables, de forestación o reforestación, los interesados podrán interponer el recurso de revocación con el objeto de que se revoque, modifique o confirme la resolución reclamada.

3.3. Ley de pesca

El 25 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Pesca, misma que tiene por objeto garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.

Esta Ley en su Capítulo IV, establece los requisitos a seguir para la realización de inspecciones, infracciones y sanciones mismos que deberán sujetarse a la existencia de una orden de inspección fundada y motivada y cuya ejecución deberá llevarse a cabo por el personal debidamente autorizado, mismo que deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite. Asimismo, el acta que se levante al efecto deberá contener el nombramiento de testigos, la retención de bienes o productos susceptibles de decomiso, en su caso y el nombramiento del depositario de dichos productos.

Para el caso de flagrancia, deberá levantarse el acta respectiva en el lugar de los hechos y ésta deberá estar circunstanciada.

Comparativamente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dentro del procedimiento establecido en la Ley de Pesca no se contempla la posibilidad para que el interesado interponga escrito de defensa manifestando lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas en su caso. De igual manera no existe ordenamiento que disponga una calificación del acta de inspección de manera previa a la resolución que en su caso se dicte.

Esta Ley contempla como medio de impugnación en contra de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Pesca, al recurso de revisión, mismo que deberá hacerse valer por el interesado dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación, teniendo como objeto la revocación, modificación o confirmación de la resolución que se reclama.

3.4. Ley federal sobre metrología y normalización

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicada el 1o. de julio de 1992, tiene por objeto:

En Materia de Metrología:

- a).- Establecer el sistema general de unidades de medida;
- b).- Precisar los conceptos fundamentales sobre Metrología;
- c).- Establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida;
- d).- Establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto de los productos envasados;
- e).- Instituir el sistema nacional de calibración;
- f).- Crear el centro nacional de Metrología, como organismo de alto nivel técnico en la materia y,
- g).- Regular, en lo general, las demás materias relativas a la Metrología;

En Materia de Normalización y Certificación, Acreditamiento y Verificación:

- a).- Fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- b).- Instituir la Comisión Nacional de Normalización para que coadyuve en las actividades que sobre Normalización corresponde realizar a las distintas dependencias de la administración pública federal;
- c).- Establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de Normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal;
- d).- Promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas;
- e).- Coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- f).- Establecer el sistema nacional de acreditamiento de organismos de normalización y de certificación, unidades de verificación y de laboratorios de prueba y de calibración; y,
- g).- En general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

Esta Ley contempla en su Título Quinto el procedimiento de verificación que deben realizar las dependencias competentes y que consiste en que de manera periódica, aleatoria o cuando lo estimen necesario, se realicen muestreos en los lugares donde se producen, fabrican, almacenan, expenden o prestan productos y servicios sujetos a normas oficiales mexicanas, con el objeto de verificar el cumplimiento de las especificaciones aplicables, utilizando los métodos de muestreo estadístico establecidos en las propias normas oficiales mexicanas.

La Ley en comento establece en su artículo 94 qué deberá entenderse por visita de verificación:

- 1.- La que se practique en los lugares en que se realice el proceso, alguna fase del mismo, de productos, instrumentos para medir o servicios, con objeto de constatar ocularmente que se cumple lo dispuesto en la Ley y demás disposiciones derivadas de ella, así como comprobar lo concerniente a la utilización de los instrumentos para medir y,

- 2.- La que se efectúe con objeto de comprobar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, el contenido neto y, en su caso, la masa drenada; determinar los ingredientes que constituyen o integran los productos, si existe obligación de indicar su composición así como la veracidad de la información comercial o la Ley de los Metales Preciosos. Dicha verificación se efectuará, tratándose de lotes de productos, sobre el número de unidades representativas conforme a las normas oficiales mexicanas y en los laboratorios del fabricante si cuenta con el equipo que se requiere, o en los acreditados por la Secretaría.

Es importante destacar que por primera vez una Ley establece los datos que se harán constar en las actas de inspección, como se desprende del artículo 98 de esta Ley mismo que establece:

“Artículo 98.- En las actas se harán constar:

- I.- Nombre, denominación o razón social del establecimiento;
- II.- Hora, día, mes y año en que inicie y en que concluya la diligencia;
- III.- Calle, número, población o colonia, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;
- IV.- Número y fecha del oficio de comisión que lo motivó;
- V.- Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- VI.- Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- VII.- Datos relativos a la actuación;
- VIII.- Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

IX.- Nombre y firma de quiénes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quien la llevó a cabo."

La verificación deberá efectuarse únicamente en laboratorios acreditados para ello con la salvedad de que si en éstos no existe alguno que realice la prueba específica, ésta podrá realizarse en otros siempre con cargo al productor, fabricante, importador, comercializador o prestador de servicios a quien se efectúe la visita. Asimismo las dependencias competentes presumirán el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en aquellos casos en que el interesado cuente con certificado expedido por organismo nacional de certificación.

De cada visita de verificación que se efectúe se expedirá un acta detallada, independientemente del resultado, misma que será firmada por el representante de las dependencias o unidades y en su caso, por el del laboratorio en que se hubiera realizado y el fabricante o prestador del servicio si hubiere intervenido.

Si el producto o el servicio no cumplen satisfactoriamente las especificaciones, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la dependencia competente, a petición del interesado podrá autorizar la realización de otra verificación en los términos de la Ley. Si esta segunda verificación demostrara que el producto o el servicio cumple satisfactoriamente las especificaciones, se tendrá por desvirtuado el primer resultado. Si no las cumple, se tendrá por confirmado.

Las visitas de verificación deberán practicarse por personal autorizado con identificación vigente y la exhibición del oficio comisión respectivo. Cabe señalar, que la autoridad podrá autorizar la práctica de visitas de verificación en días y horas inhábiles a fin de evitar la comisión de infracciones, en cuyo caso, el oficio de comisión expresará tal autorización. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos.

Los visitados a quiénes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones y ofrecer pruebas o por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que ésta se haya levantado. Si el infractor no intervino en la diligencia se la dará vista del acta por el término de 10 días hábiles, transcurrido el cual, si no desvirtúa la infracción, se le impondrá la sanción correspondiente.

Las resoluciones dictadas con fundamento en la Ley que nos ocupa podrán ser recurridas administrativamente por los afectados mediante escrito y dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

3.5. Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985 y tiene por objeto la regulación de la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía

nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.

El ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias que depende de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias tiene como atribuciones, entre otras, las siguientes:

I.- Vigilar la aplicación de las normas de seguridad nuclear radiológica, física y las salvaguardias para que el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radioactivas se lleven a cabo con la máxima seguridad para los habitantes del país.

II.- Vigilar que en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos se cumpla con las disposiciones legales y los tratados internacionales de los que México sea signatario, en materia de seguridad nuclear, radiológica, física y de salvaguardia.

(...)

XII.- Ordenar y practicar auditorías, inspecciones, verificaciones y reconocimientos para comprobar el cumplimiento y observancia de las disposiciones legales en materia de seguridad nuclear, radiológica, física y de salvaguardias, así como imponer las medidas de apremio y sanciones administrativas que proceden de acuerdo a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

XVII.- Pedir el auxilio de la fuerza pública cuando fuere necesario para hacer cumplir sus determinaciones, en los términos de Ley."

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia nuclear establece que con base en el resultado de las inspecciones, la Comisión emitirá un dictamen señalando las deficiencias y anomalías encontradas y los plazos para subsanarlas. De igual manera señala que se podrá ordenar y ejecutar como medida preventiva la clausura temporal, parcial o total de las instalaciones nucleares y radiactivas; en caso de incumplirse las medidas correctivas en los plazos señalados, se procederá a la clausura definitiva con apoyo en el dictamen.

Las suspensiones y cancelaciones de las autorizaciones otorgadas, así como las multas y las medidas de seguridad serán impuestas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal a través de la Comisión con base en el resultado de las inspecciones, auditorías, verificaciones o reconocimientos que se efectúen y tomando en cuenta las pruebas y alegatos de los interesados. Las resoluciones que se emitan deberán estar fundadas y motivadas en las disposiciones de la Ley, sus Reglamentos y demás ordenamientos aplicables.

Las resoluciones podrán ser recurridas dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. El recurso será dirigido y presentado ante el

titular de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se ofrecerán y desahogarán pruebas y agotadas las diligencias ordenadas se dictará la resolución que corresponda dentro del término de los 30 días hábiles siguientes.

En términos comparativos con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tenemos que en la Ley que se comenta la inspección y vigilancia solo la puede realizar la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

3.6. Ley minera

La Ley Minera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de junio de 1992 y su objeto es regular la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. Esta Ley dentro del Capítulo VII denominado "de las inspecciones, sanciones y recursos", establece que el procedimiento para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la misma estará a cargo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para lo cual practicará visitas de inspección. Dicho procedimiento se establece en el artículo 53 de la Ley, mismo que prescribe que:

" Artículo 53.- La Secretaría, en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere esta Ley, podrá practicar visitas de inspección con arreglo a las disposiciones siguientes:

I.- Designará uno o más inspectores, a los que comunicará su nombramiento y la orden de visita.

II.- Notificará a la persona a quien deba practicarse la inspección: el nombre del inspector; el objeto de la misma; los elementos, datos o documentos que deberá proporcionar; así como el lugar, fecha y hora de su verificación para que concurra por sí o debidamente representada.

III.- El inspector, una vez que se identifique, practicará la visita en el lugar y fecha señalados, ante la persona notificada o su representante debidamente acreditado. Si el lugar o domicilio no corresponden al visitado o éste se niega a proporcionar los elementos, datos o documentos que se le requieran, el inspector levantará acta donde hará constar lo anterior, firmada por dos testigos. En este último caso, se presumirá que el visitado incurrió en el incumplimiento de la obligación por verificar, salvo prueba en contrario.

IV.- Desahogada la inspección, el inspector levantará acta pormenorizada que deberá contener relación de los hechos y las manifestaciones del visitado, y será firmada por los asistentes al acto; si alguno se niega a firmarla se hará constar en ella, sin que tal circunstancia afecte el valor probatorio del documento. De dicha acta se entregará copia a quienes la suscriban.

V.- El inspector deberá rendir a la Secretaría un informe sobre el resultado de la inspección, dentro de un plazo máximo de 15 días naturales siguientes

a su desahogo. Si los elementos de juicio que aporte el informe son insuficientes, la Secretaría ordenará que se practique nueva inspección.

VI.- La Secretaría, con base en el informe y las pruebas documentales que se ofrezcan, fundamentará, motivará y dictará la resolución.”.

De igual manera, esta Ley establece como sanciones la cancelación de la concesión y multa.

Las resoluciones que dicte la Secretaría con motivo de la aplicación de esta Ley y su Reglamento, excepto aquellas que declaren la nulidad o cancelación de concesiones y asignaciones mineras o la suspensión o insubsistencia de los derechos que de ellas deriven, podrán ser recurridas para su revisión, de conformidad con el procedimiento que se prevenga en su Reglamento.

Esta Ley establece que los inspectores tienen hasta 15 días para informar a la ordenadora, después de la visita. La ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no precisa el término que tienen los inspectores para informar a la ordenadora de los resultados de la visita. No obstante ello, es practica generalizada el que se haga dentro de las 24 horas siguientes a su realización.

Finalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prescribe que la autoridad ordenadora tiene 30 días hábiles para emitir la resolución, una vez que se hayan desahogado las pruebas o que haya vencido el término para presentar el escrito de defensa; la Ley Minera no señala ningún término para dictar la resolución respectiva.

3.7. Ley de vías generales de comunicación

La Ley de Vías Generales de Comunicación fue publicada en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1940 y tiene por objeto establecer cuales son las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas. Esta Ley contiene en su capítulo X un procedimiento de inspección, mismo que señala que compete exclusivamente a la Secretaría de Comunicaciones la inspección tanto técnica como administrativa, sobre las vías generales de comunicación y medios de transporte. Las sanciones que contempla consisten en que las personas interesadas perderán, en beneficio de la nación las obras ejecutadas, las instalaciones y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la explotación cuando éstas sean ejecutadas sin concesión ni permiso y con ellas se construyan o exploten vías generales de comunicación. También contempla como sanción a la multa.

3.8. Ley general de salud

La Ley General de Salud se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 y tiene por objeto reglamentar el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios

de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

La Ley General de Salud establece que corresponde a la Secretaría de Salud y a los Gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias la vigilancia de su cumplimiento.

De igual manera señala que las demás dependencias y entidades públicas coadyuvarán a la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias y si encontraren irregularidades que a su juicio constituyan violaciones a las mismas, lo harán del conocimiento de las autoridades sanitarias competentes.

Los actos y omisiones contrarios a esta Ley, podrán ser objeto de orientación y educación sin perjuicio de que se apliquen las medidas de seguridad y las sanciones que correspondan.

De conformidad con el artículo 396 de la Ley, la vigilancia sanitaria se llevará a cabo a través de las siguientes diligencias:

" Visitas de verificación a cargo del personal expresamente autorizado por la autoridad sanitaria competente para llevar a cabo la verificación física del cumplimiento de la ley y demás disposiciones aplicables."

Cuando se trate de publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley, la vigilancia se hará a través de las visitas de verificación o de informes de verificación que reúnan lo siguientes requisitos:

- a). El lugar, fecha y hora de la verificación.
- b). El medio de comunicación social que se haya verificado.
- c). El texto de la publicidad anómala de ser material escrito o bien su descripción, en cualquier otro caso.
- d). Las irregularidades sanitarias detectadas y las violaciones a esta Ley y demás disposiciones generales aplicables en materia de salud, en que se hubiere incurrido.

El artículo 397 de la Ley señala que las autoridades sanitarias podrán encomendar a sus verificadores, además, actividades de orientación, educación y aplicación, en su caso, de las medidas de seguridad a que se refieren las fracciones VII y X del artículo 404 de la propia Ley, mismas que consisten en la suspensión de los trabajos o servicios y el aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias.

En materia de vigilancia sanitaria las verificaciones podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo. Para los efectos de esta Ley, tratándose de establecimientos industriales, comerciales o de servicios, se considerarán horas hábiles las de su funcionamiento habitual. Lo anterior, de conformidad con el artículo 398 de la Ley.

Asimismo, el artículo 399 menciona que los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de ordenes escritas, con firma autógrafa expedidas por las autoridades sanitarias competentes, en las que se deberá precisar el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten.

De igual manera, el artículo 400 establece que los verificadores en el ejercicio de sus funciones tendrán libre acceso a los edificios, establecimientos comerciales, industriales, de servicio y, en general todos los lugares a que hace referencia esta Ley.

El artículo 401 prescribe que en la diligencia de verificación sanitaria se deberán observar las siguientes reglas:

- a). Al iniciar la visita el verificador deberá exhibir la credencial vigente, expedida por la autoridad sanitaria competente, que lo acredite legalmente para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a que se refiere el artículo 399 de esta Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable encargado u ocupante del establecimiento. Esta circunstancia se deberá anotar en el acta correspondiente.
- b). Al inicio de la visita, deberá requerir al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento, o conductor del transporte, que proponga a dos testigos que deberán permanecer durante el desarrollo de la visita. Ante la negativa o ausencia del visitado, los designará la autoridad que practique la verificación. Estas circunstancias, el nombre, domicilio y firma de los testigos, se hará constar en el acta.
- c). En el acta que se levante con motivo de la verificación, se harán constar las circunstancias de la diligencia, las deficiencias o anomalías sanitarias observadas, el número y tipo de muestras tomadas o en su caso las medidas de seguridad que se ejecuten, y
- d). Al concluir la verificación, se dará oportunidad al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento o conductor del transporte, de manifestar lo que a su derecho convenga, asentando su dicho en el acta respectiva y recabando su firma en el propio documento, del que se le entregará una copia. La negativa a firmar el acta o a recibir copia de la misma o de la orden de visita, se deberá hacer constar en el referido documento y no afectará su validez, ni la de la diligencia practicada.

Independientemente del procedimiento de verificación, la Ley General de Salud contempla un procedimiento de muestreo, cuyas características se señalan en el artículo 401 Bis, mismo que a la letra establece:

"Art. 401 Bis.- La recolección de muestras se efectuará con sujeción a las siguientes reglas:

I.- Se observarán las formalidades y requisitos exigidos para las visitas de verificación;

II.- La toma de muestras podrá realizarse en cualquiera de las etapas del proceso, pero deberán tomarse del mismo lote, producción o recipiente, procediéndose a identificar las muestras en envases que puedan ser cerrados y sellados;

III.- Se obtendrán tres muestras del producto. Una de ellas se dejará en poder de la persona con quien se entienda la diligencia para su análisis particular; otra muestra podrá quedar en poder de la misma persona a disposición de la Secretaría y tendrá el carácter de muestra testigo; la última será enviada por la Secretaría a laboratorio autorizado y habilitado por ésta, para su análisis oficial;

IV.- El resultado del análisis oficial se notificará en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo al interesado o titular de la autorización sanitaria de que se trate, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la toma de las muestras;

V.- En caso de desacuerdo con el resultado que se haya notificado, el interesado lo podrá impugnar dentro de un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación del análisis oficial. Transcurrido este plazo sin que se haya impugnado el resultado del análisis oficial, éste quedará firme y la autoridad sanitaria procederá conforme a la fracción VII de este artículo, según corresponda;

VI.- Con la impugnación a que se refiere la fracción anterior, el interesado deberá acompañar el original del análisis particular que se hubiere practicado a la muestra que haya sido dejada en poder de la persona con quien se entendió la diligencia de muestreo, así como, en su caso, la muestra testigo. Sin el cumplimiento de este requisito no se dará trámite a la impugnación y el resultado del análisis oficial quedará firme;

VII.- La impugnación presentada en términos de las fracciones anteriores dará lugar a que la Secretaría analice la muestra testigo en un laboratorio que la misma señale en presencia de las partes interesadas; en el caso de insumos médicos el análisis se deberá realizar en un laboratorio autorizado como laboratorio de control analítico auxiliar de la regularización sanitaria. El resultado del análisis de la muestra testigo será el que en definitiva acredite si el producto en cuestión reúne o no los requisitos y especificaciones sanitarios exigidos, y

VIII.- El resultado del análisis de la muestra testigo se notificará en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo al interesado o titular de la autorización sanitaria de que se trate, y en caso de que el producto reúna los requisitos y especificaciones requeridos, la autoridad sanitaria procederá a otorgar la autorización que se haya solicitado, o a ordenar el levantamiento de la medida de seguridad que se hubiera ejecutado, según corresponda.

Si el resultado a que se refiere la fracción anterior comprueba que el producto no

satisface los requisitos y especificaciones sanitarios, la autoridad sanitaria procederá a dictar y ejecutar las medidas de seguridad sanitarias que procedan o a confirmar las que hubieren ejecutado, a imponer las sanciones que correspondan y a negar o revocar, en su caso, la autorización de que se trate.

Si la diligencia se practica en un establecimiento que no sea titular del registro del producto objeto de la muestra, cuando proceda, se correrá traslado al titular, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, de una copia del acta de verificación que consigne el muestreo realizado, así como del resultado del análisis oficial, a efecto de que éste tenga oportunidad de impugnar el resultado, dentro de los quince días hábiles siguientes.

En este caso, el titular podrá inconformarse, solicitando sea realizado el análisis de la muestra testigo.

El depositario de la muestra testigo será responsable solidario con el titular, sino conserva la muestra citada.

El procedimiento de muestreo no impide que la Secretaría dicte y ejecute las medidas de seguridad sanitarias que procedan, en cuyo caso se asentará en el acta de verificación las que se hubieren ejecutado y los productos que comprenda”.

El artículo 404 de la Ley determina las siguientes medidas de seguridad sanitaria:

- a) El aislamiento.
- b) La cuarentena.
- c) La observación personal.
- d) La vacunación de personas.
- e) La vacunación de animales.
- f) La destrucción o control de insectos u otra forma transmisora y nociva.
- g) La suspensión de trabajos o servicios.
- h) La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud.
- i) La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud.
- j) El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias.
- k) La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio.
- l) La prohibición de actos de uso, y
- m) Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o confirmen causando riesgos o daños a la salud.

Finalmente, la Ley General de Salud comparativamente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no señala ni para el procedimiento de verificación ni para el de muestreo ningún término para que los inspeccionados comparezcan a los mismos ofreciendo pruebas y manifestando lo que a su derecho convenga con relación a los hechos u omisiones asentados en las respectivas actas de inspección.

3.9. Ley de caza

La Ley de Caza fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1952 y tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre que subsiste libremente en el territorio nacional, regulando su aprovechamiento. La fauna silvestre está constituida por los animales que viven libremente y fuera del control del hombre. También se consideran silvestres, para los efectos de esta ley, los domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación por los medios autorizados en este ordenamiento y su reglamento.

Esta ley no contiene ningún procedimiento de inspección y vigilancia, solo establece prohibiciones y cuando éstas son violadas se pueden imponer multas que van de N\$0.10 a N\$10.00 y la confiscación de los productos y equipos, señalando como autoridad sancionadora a los Delegados Forestales y de Caza en cada entidad federativa y siendo susceptibles de revisión por la Secretaría de Agricultura.

Tratándose de delitos, los Delegados o la Secretaría, harán la consignación al Ministerio Público Federal de la jurisdicción territorial que corresponda.

4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE CONCLUYE EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Los inspeccionados podrán recurrir las resoluciones administrativas que dicte la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de la interposición del Recurso de Inconformidad, del Juicio de Nulidad y del Juicio de Amparo, como se verá en el artículo siguiente del presente volumen.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, Nonagésima octava edición, 126 pp.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Décima edición, 500 pp.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, Vigésimoquinta edición, 506 pp.
- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Cuarta edición. 707 pp.
- Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, Sexta edición. Págs.1-85.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Residuos Peligrosos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, págs. 179-200.
- Nueva Legislación de Amparo Reformada. Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, quincuagésima sexta edición, págs. 265-365.
- Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de diciembre de 1992.
- Ley Forestal. Publicada el 22 de diciembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Pesca. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 1992.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de julio de 1992.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. Publicada el 4 de febrero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación.
- Ley Minera. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992.
- Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940.
- Ley General de Salud. Publicada el 7 de febrero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Caza. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1952.

MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES ANTE LA VERIFICACION AMBIENTAL

ARTEMIO ROQUE ALVAREZ

SUMARIO: INTRODUCCION.- 1. EL GOBERNADO FRENTE A LA ACTUACION DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES.- 1.1. La inspección ambiental y el artículo 16 constitucional: competencia, fundamentación y motivación.- 1.2. Requisitos de la inspección ambiental contemplados en el art. 16 constitucional.- 1.3. La inspección ambiental y el artículo 14 constitucional.- 2. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE .- 2.1. Procedencia del recurso.- 2.2. Término para interponer el recurso.- 2.3. Obligatoriedad para interponer el recurso.- 2.4. Autoridad competente para resolver el recurso.- 2.5. Recepción del recurso.- 2.6. Formalidades del recurso.- 2.6.1. Identificación del recurrente.- 2.6.2. Precisión de agravios que causa la resolución impugnada.- 2.6.3. Medios probatorios.- 2.7. Suspensión de la ejecución de la resolución recurrida.- 2.7.1. Requisitos para la procedencia de la suspensión.- 2.7.2. Improcedencia de la suspensión en relación a la clausura y medidas técnicas.- 2.7.3. Procedencia de la suspensión en relación a la multa.- 2.8. Resolución al recurso de inconformidad.- 2.8.1. Término para resolver el recurso.- 2.8.2. Efectos de la resolución al recurso.- 2.8.3. Notificación de la resolución que recae al recurso.- 2.8.4. Medios de impugnación en contra de la resolución que concluye el recurso.- 3. EL JUICIO DE NULIDAD EN RELACION CON LAS MULTAS IMPUESTAS POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES.- 3.1. Bases constitucionales del juicio de nulidad.- 3.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.- 3.3. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia ambiental.- 3.4. Partes en el juicio de nulidad.- 3.5. Término para interponer el juicio de nulidad.- 3.6. Sustanciación del juicio de nulidad.- 3.6.1. La demanda.- 3.6.2 La contestación de demanda.- 3.6.3. La contestación a la ampliación de demanda.- 3.6.4. Actitudes del demandado.- 3.6.5. Las pruebas.- 3.7. Cierre de instrucción.- 3.8. Sentencia.- 3.9. Recursos en el juicio de nulidad.- 4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA

AMBIENTAL.- 4.1. Principios rectores del juicio de amparo.- 4.2. Procedencia del amparo en materia ambiental.- 4.3. Tipos de amparos en materia ambiental.- 4.4. Las partes en el juicio de amparo.- 4.5. Suspensión del acto reclamado.- 4.6. Sobreseimiento del juicio de amparo.- 4.6.1. Causales de sobreseimiento en materia ambiental.- 4.6.2. Efectos del sobreseimiento.- 4.7. Sustanciación del juicio de amparo indirecto.- 4.8. Recurso de revisión.- 4.8.1. El recurso de revisión adhesiva.- 4.9 Sustanciación del juicio de amparo directo.- 4.10 Efectos del amparo.- 5. REFLEXION FINAL.- 6. BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

El Constituyente de Querétaro perfiló un modelo de economía mixta que reconoce la coexistencia en la gestión económica de los particulares y del Estado. A partir de este proyecto la rectoría del Estado mexicano se ha venido fortaleciendo en diversos campos del acontecer económico y social, siempre con el propósito de proteger los intereses colectivos en un marco de respeto a las libertades fundamentales de los gobernados.

En la Carta fundamental se confiere al Estado la atribución de imponer en todo momento a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, por lo que el Constituyente concibió a la propiedad como función social y no como un derecho absoluto. Sin embargo, la actividad estatal no puede ser arbitraria, sino que la propia Constitución la circunscribe a ciertos límites. Esto es, en el texto constitucional se incorporan normas que tienen como fin proteger la esfera individual de los particulares frente a la actuación del Estado; reconociéndose un conjunto de derechos fundamentales de los particulares que se traducen en derechos públicos subjetivos que se complementan con un sistema de garantías para hacer efectiva su defensa.

En esta coexistencia del Estado y de los gobernados, el ordenamiento jurídico confiere al primero competencias y a los segundos derechos y garantías. La actuación del Estado siempre debe de estar sustentada en una norma; ante esa actuación los derechos públicos subjetivos confieren a los particulares la facultad de exigencia al Estado de un hacer, un no hacer. Estos derechos de los particulares están protegidos por un sistema de defensas que pueden ser administrativas o jurisdiccionales; al análisis de éstas nos avocaremos, delimitándolas al campo ambiental.

1. EL GOBERNADO FRENTE A LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

La actuación de los órganos públicos se encuentra subordinada a la ley. La función pública se rige por el principio general que reza “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”¹.

Lo anterior se traduce en un derecho de los particulares para que los actos de la autoridad se sujeten a la ley y cumplan con los requisitos y formalidades que el ordenamiento jurídico establece. Por ello, el principio de legalidad es la base del Estado de derecho, que da seguridad jurídica a los particulares y certidumbre en la actuación pública.

La garantía de legalidad conjuntamente con la de audiencia, consagradas en los artículos 16 y 14 constitucionales, respectivamente, representan los instrumentos por excelencia con que cuenta el particular para la protección de sus derechos públicos subjetivos tutelados por el ordenamiento jurídico.

1.1. La inspección ambiental y el artículo 16 constitucional: competencia, fundamentación y motivación

El artículo 16 Constitucional consagra la obligación de toda autoridad de ajustar sus actuaciones a las disposiciones legales aplicables; en particular, dispone los principios a los que se debe sujetar la autoridad en toda visita domiciliaria.

El artículo 16 Constitucional en la parte que nos interesa expresa:

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

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

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

¹ Jurisprudencia; Ápendice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 46, p 80

Este precepto constitucional es el que imparte mayor protección a cualquier persona visitada por la autoridad respecto de cualquier acto de molestia; en él, los bienes jurídicos tutelados son: la persona, la familia, el domicilio y las posesiones o derechos, en los cuales nadie puede ser molestado en su disfrute y goce sino mediante los requisitos que el propio precepto establece.

También dispone que todo acto de molestia debe ser emitido por la autoridad competente y estar fundado y motivado. Por competencia entendemos la órbita de atribuciones que una autoridad tiene otorgadas por la ley, de tal manera que si no hay norma expresa que faculte a la autoridad a realizar un acto de molestia éste no podrá efectuarse. La competencia implica la legitimación de la autoridad en la emisión del acto de molestia. Esto ha sido interpretado así por la jurisprudencia:

“COMPETENCIA, FUNDAMENTACION DE LA.- El artículo 16 Constitucional establece, en su primera parte, lo siguiente: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en el segundo párrafo, que: “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado, expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que con su actuación no se adecue exactamente en la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hayan en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.”

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año de 1982, Segunda Parte, Segunda Sala, Pág. 94.

Como se puede observar, para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica se requiere que sea emitido por autoridad competente, es decir, por la autoridad a quien el ordenamiento jurídico legitime para realizar un determinado acto de molestia y en todo caso, ese acto debe de observar las formalidades esenciales del procedimiento señalando y precisando el carácter con que la autoridad actúa.

Por su parte, la fundamentación significa que los actos que originen la molestia, deben sustentarse en una disposición normativa general y abstracta, es decir, en una norma que prevea situaciones futuras inciertas que puedan actualizarse en un acto de autoridad. Al actualizarse el acto de autoridad debe precisarse la norma jurídica en la cual se sustenta y se justifica dicho acto. Además, la autoridad debe señalar la ley, el decreto o acuerdo en que se apoya. No basta que exista una norma que faculte a la autoridad para realizar un acto de molestia, sino que para cumplir con el mandato constitucional de fundamentación, se requiere que la autoridad cite con precisión la norma o normas en que sustenta su actuación.

La obligación de fundamentación tiene por objeto dar oportunidad a quien sufre el acto de molestia de alegar lo que a su derecho convenga y atacar los actos que no se adecuen a las normas que la propia autoridad cita al emitir su acto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado las siguientes tesis de jurisprudencia:

“FUNDAMENTACION DE ACTOS DE AUTORIDAD.- Cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se conozca de que ley se trata y los preceptos de ella que sirven de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular; por el contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente la ley les atribuye.”

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. XXVI, Pág. 13, A.R. 1259/59. Octavio Ramos E. y Coags. Unanimidad de 4 votos. Séptima Epoca, Tercera Parte, Vol. 80, Pág. 35, R.F. 45/74. Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro. 5 votos.

“FUNDAMENTACION Y MOTTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por el segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

Sexta Epoca, Tercera Parte:

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

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

Vols. 97-102, Pág. 61, A.R. 2478/75. Ma. del Socorro Castrejón C. y otros. (acumulado). Unanimidad de 4 votos. Vols. 97-102, Pág. 61, A.R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 5 votos.

Por su parte, la motivación implica que, existiendo una norma jurídica, los casos o situaciones concretas del acto de molestia, deben encuadrarse en la disposición legal en que se funda; el concepto de motivación empleado en el artículo 16 Constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular se subsuman en la norma general correspondiente establecida por la ley. Por consiguiente, motivar legalmente un acto implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre el precepto general y abstracto en que se funda el acto de molestia y el caso específico de hecho, en el que dicho acto va a operar o surtir sus efectos. En otras palabras, la motivación significa que la actuación de la autoridad debe circunscribirse a un silogismo jurídico en el que se tienen como premisa mayor a la norma abstracta y como premisa menor a los hechos o conductas concretas y, una conclusión jurídica que determina una infracción y una sanción. En relación a esto, la jurisprudencia ha sustentado que la motivación exige a la autoridad adecuar los casos concretos a la hipótesis legal abstracta. La autoridad tiene la obligación de precisar las circunstancias especiales, las razones particulares o causas inmediatas que haya considerado para emitir un determinado acto de molestia.

La jurisprudencia, también ha señalado lo siguiente:

“MOTIVACION, CONCEPTO DE.- La motivación exigida por el artículo 16 Constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. LXXVI, Pág. 44, A.R. 4862/59. Pfizer de México, S.A. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vols. 127-132, pág. 59. A.R. 766/79. Comisariado Ejidal del poblado Emiliano Zapata, Municipio de la Huerta, Jalisco. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 133-138, Pág. 73, A.R. 3459/78. Lorenzo Ponce de León Sotomayor y otros (acumulados). Unanimidad de 4 votos.

Vols. 151-156, Pág. 133. R.F. 6/81. Armando's Beach Club, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 151-156, Pág. 133, A.D. 1278/80. Constructora Itza, S.A. Unanimidad de 4 votos.

En este orden de ideas, la mención de los motivos debe formularse precisamente en un mandamiento escrito a que alude el artículo 16 constitucional, con el objeto de que el afectado pueda conocerlos, pues de no ser así se violaría en su perjuicio la garantía de legalidad y seguridad jurídica que señala el citado precepto de nuestra ley fundamental.

Por lo anteriormente expuesto, podemos resumir que tratándose de las visitas domiciliarias de inspección y vigilancia en materia ecológica, las autoridades deberán cumplir con los requisitos de competencia, fundamentación y motivación, tomando en cuenta que estas visitas representan un caso de excepción al principio de la inviolabilidad del domicilio y tienen por objeto vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Por otra parte, el artículo 16 Constitucional dispone que las visitas deben sujetarse a las leyes respectivas, en el caso que nos ocupa, será principalmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1.2. Requisitos de la inspección ambiental contemplados en el artículo 16 constitucional

Además de los requisitos de competencia, fundamentación y motivación que debe de observar todo acto de autoridad, el artículo 16 constitucional establece otras formalidades que la autoridad debe cumplir en la realización de toda visita domiciliaria. Estos requisitos son:

a). Formular orden de inspección por escrito. En materia ambiental, este escrito se denomina oficio u orden comisión.

La orden de inspección ambiental expresará como mínimo:

- i. El lugar que ha de inspeccionarse. Los espacios domiciliarios ha inspeccionar deberán quedar delimitados en la orden de inspección, es decir, señalar el local, instalación industrial o área que comprenderá la visita o las fuentes contaminantes que se verificarán, evitando con ello dejar al libre arbitrio de los visitantes el alcance de la inspección.
- ii. El nombre de la persona que haya de inspeccionarse. Esta persona puede ser física o moral, de derecho privado o público.
- iii. El objeto de la inspección. Debe señalarse el fin que se persigue con la visita, precisándose los rubros que han de verificarse, ya sea en materia de emisiones atmosféricas, ruidos, residuos peligrosos, etc.

b). Limitar la diligencia a lo indicado en la orden de inspección ambiental. Con ello se evita que se realicen actos de molestia injustificadamente o arbitrarios.

c). Levantar acta circunstanciada. Esta acta es el documento que consigna todas las actuaciones de la visita, en especial, los hechos y omisiones observados a lo largo de la diligencia de inspección que se presumen violatorios a la normatividad ambiental.

d). Designar dos testigos. Estos testigos tienen la finalidad de dar transparencia a la diligencia; en principio son propuestos por la persona visitada y ante su ausencia o negativa a designarlos, la autoridad tiene facultad de hacerlo.

e). Sujetar su actuación a las formalidades previstas por la ley, es decir, las contempladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Corroborando lo anteriormente manifestado, la siguiente tesis de jurisprudencia:

“VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos.- 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4. El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior, lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por la autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece en plural, “...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos” y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general,

y no sólo a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.”

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vols. 193-188, R.F. 37/84. Regalos Encanto, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 193-198, R.F. 76/84. Juan Ley Zazueta. Unanimidad de 4 votos. Vols.

193-198, R.F. 65/83. Leopoldo González Orejas. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 193-198, R.F. 29/84. Pedro Espina Cruz. 5 votos. Vols. 193-198, R.F.

18/84. K. Jorge Matuk Rady. Unanimidad de 4 votos.

Cabe señalar que los requisitos antes mencionados se exigen en principio para las órdenes de cateo en materia penal. Sin embargo, el mismo artículo 16 constitucional dispone que en las visitas domiciliarias que realicen las autoridades administrativas deben observarse las formalidades que el propio precepto establece para los cateos; luego entonces todo lo que se refiere al mandamiento por escrito, a la expresión del lugar a inspeccionarse, a la indicación de la persona que haya de aprehenderse, a la precisión de los objetos que se buscan, al alcance de la diligencia, al levantamiento de acta circunstanciada y a la designación de testigos que la Constitución exige para que la autoridad pueda realizar cateos, también son requisitos que toda autoridad administrativa debe de observar cuando efectúe visitas domiciliarias.

Por otra parte, parecería ser que en el artículo 16 constitucional sólo se faculta para realizar visitas domiciliarias a las autoridades administrativas que tengan competencia para aplicar los reglamentos sanitarios y de policía o bien sólo a las autoridades fiscales para verificar que se cumplan con las obligaciones fiscales, sin embargo, ello no es así. En efecto, la última de las jurisprudencias transcritas expresa que las formalidades que establece el artículo 16 constitucional son aplicables a todas las visitas domiciliarias que realice cualquier autoridad administrativa, las cuales deberán de observar, además, las formalidades que dispongan las leyes respectivas, tal es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1.3. La inspección ambiental y el artículo 14 constitucional

Por lo que se refiere a la garantía de audiencia, la Constitución en su artículo 14 exige que para poder privar a una persona de sus derechos, sean éstos personales o patrimoniales, deberá seguirse en su contra un juicio o procedimiento determinado, en donde tenga la posibilidad de defenderse respecto de los actos de molestia que en su contra se enderecen. Entendemos a la defensa como la facultad que tiene una persona de alegar en su favor, así como ofrecer o rendir pruebas que comprueben sus argumentos².

² Ver Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. Ed. Porrúa, 1989, p. 498-578 y 583-628.

La jurisprudencia ha establecido que para que se tenga por satisfecha la garantía de audiencia debe darse a los gobernados la oportunidad de ser oído en su defensa antes de que se emita la resolución que lo afecte.

“AUDIENCIA, GARANTIA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTE-
NER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.- De acuerdo con
el espíritu que anima el artículo 14 Constitucional, a fin de que la ley que
establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia,
debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes
de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única
condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedi-
miento. Este debe contener ““etapas procesales””, las que pueden reducirse
a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia
que verse el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de
notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del proce-
dimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda,
que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios
convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos
en que se dé la oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales
correspondientes, y por último, debe dictarse resolución que decida sobre el
asunto.”

Vols. 115-120, Pág. 15. A.R. 849/78. Oscar Fernández Garza, unanimidad
de 18 votos.

Visible en la Primera Parte, Séptima Epoca.

En el procedimiento de inspección en materia ambiental y con el objeto de respetar la garantía de audiencia del sujeto pasivo, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 164 que al término de la inspección se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

La autoridad ambiental está obligada a conferir el uso de la palabra a la persona inspeccionada al concluir la diligencia y antes del cierre del acta circunstanciada; también está obligada a asentar en el acta correspondiente lo expresado por el inspeccionado siempre que sea con relación a los hechos u omisiones que se le imputan y que se mencionan en la propia acta; si el inspeccionado no desea hacer uso de la palabra, dicha circunstancia deberá mencionarse en el acta. En este precepto, el legislador hizo un intento por dar al inspeccionado la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniese. Sin embargo, la garantía de audiencia en ese momento procedimental está limitada en tanto que el particular no puede ofrecer todo tipo de pruebas, ni la autoridad está en condiciones de desahogar las que se ofreciesen, en virtud de que la diligencia tiene que concluir y cerrarse el acta.

En mayor plenitud de la garantía de audiencia, en el artículo 167 de la ley antes citada se establece que:

“ART. 167.- Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando el requerimiento y para que, dentro del término de diez días hábiles a partir de que surta efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, en relación con el acta de inspección, y ofrezca pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten.”

Con este precepto se tutela el derecho de las personas que son objeto de una visita ambiental para ser oídas y vencidas en el procedimiento administrativo correspondiente.

El procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental debe ajustarse a las formalidades señaladas. De no ser así las personas que son lesionadas disponen de distintos medios de defensa para atacar e impugnar los actos viciados, medios que tienen por objeto restablecer el orden jurídico violado, siempre que el interesado demuestre que se le ha afectado ilegalmente. Cabe señalar que los actos de la autoridad gozan de la presunción de legalidad, por lo que los inspeccionados que se consideren lesionados como consecuencia de una visita de inspección deben probar la ilegalidad de la misma. Esta afirmación se desprende de una aplicación por analogía de los criterios del Tribunal Fiscal de la Federación.

“PRESUNCION DE VALIDEZ DE LOS ACTOS Y RESOLUCION DE LA AUTORIDAD FISCAL.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 89 y 220 del Código Fiscal de la Federación se presumen válidos los actos y resoluciones de las autoridades fiscales no impugnados de manera expresa en la demanda, o aquellos respecto de los cuales, aunque impugnados, no se allegaren de elementos de pruebas bastantes para acreditar su ilegalidad.”

Revisión No. 375/78. Resuelta en Sesión del 22 de abril de 1981, R.T.F.F. Año IV, Nms. 16-17, enero-mayo de 1981.

“PRESUNCION DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.- ...Está fundado en las consideraciones de orden general de que las autoridades administrativas dictan ordinariamente sus resoluciones imparcialmente y después de haber instruido su expediente en el que se allegan las pruebas necesarias. En consecuencia, tal presunción sólo existe cuando aparece que la autoridad ha emitido su resolución, teniendo indicios suficientes para fundarla.”

Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Nms. 37-48, enero-diciembre de 1940, Pág. 80.

Entonces, si la persona inspeccionada no impugna los actos de la autoridad ambiental se entienden como consentidos y legales o aunque los impugne, si no demuestra que son ilegales, se presumen válidos.

En materia ambiental, las personas inspeccionadas disponen de los siguientes medios de defensa para impugnar los actos de autoridad que afectan su esfera jurídica:

- Recurso de inconformidad.
- Juicio de nulidad
- Juicio de amparo.

El primero de estos medios de defensa se interpone ante la propia autoridad que emite el acto, mientras que los dos últimos se interponen ante un tercero imparcial, aunque en el juicio de nulidad ese tercero pertenece a la estructura administrativa del propio Ejecutivo Federal. A estos medios haremos referencia a continuación.

2. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Los recursos administrativos tienen por objeto permitir al poder público revisar y modificar sus propios actos a petición de los particulares que se ven agraviados con una resolución administrativa ilegítima. Por regla general la autoridad está facultada para modificar sus propios actos, salvo cuando se confieren derechos a las personas, caso en el cual, serán los tribunales quienes declaren nulos esos actos a petición de la autoridad que los emitió. Sustenta lo manifestado la tesis de jurisprudencia No. 182 emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, misma que establece:

“RESOLUCIONES FAVORABLES. SI SE PRETENDE SU ILEGALIDAD, DEBE DEMANDARSE SU NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.- La revocación de los actos administrativos no puede hacerse cuando se ha creado un derecho en favor de algún particular, ya que en este caso, aún cuando el acto adolezca de algún vicio en su formulación, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación para demandar la nulificación que se pretenda. No basta para revocar una resolución favorable que la autoridad lo haga en un procedimiento en el que dé ingerencia al interesado, pues el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación de 1967, establecía expresamente que en esos casos debía promoverse juicio ante el Tribunal Fiscal.”

Podemos definir de manera genérica al recurso administrativo como un medio de defensa “que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que la dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto”³. También podemos definirlo como “...todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de las disposiciones debidas”⁴.

De lo anterior se deduce que los recursos administrativos los resuelve una autoridad administrativa, ya sea la misma que emite el acto que se impugna u otra que pertenece a la misma estructura administrativa de la que emite el acto. De comprobarse la ilegalidad del acto recurrido, el efecto será su anulación revocación o modificación.

Por ello, a estos medios de defensa se les identifica como recursos dado que se plantean en relación a decisiones de órganos públicos y administrativos, porque se resuelven ante un órgano de naturaleza administrativa. En consecuencia, las resoluciones que se emiten al resolverse son también de naturaleza administrativa, a diferencia de los recursos procesales que tienen naturaleza de sentencias.

En síntesis, mediante los recursos administrativos se contempla la posibilidad de que la autoridad revise sus propios actos y en caso de irregularidades, ella misma las corrija. Por regla general se requiere agotar este medio de defensa para que se pueda acudir a otros, como se verá más adelante.

Cabe señalar que los recursos administrativos comunmente están destinados a los particulares, sin embargo, en algunos casos también se confieren a los órganos públicos, en virtud de que también pueden verse afectados en la actuación de otros órganos, también de naturaleza pública. Es el caso de las entidades paraestatales, las cuales gozan de personalidad y patrimonio propios.

En la materia que nos ocupa, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el capítulo V del Título Sexto, establece en seis artículos (del 176 al 181) las reglas referentes al recurso de inconformidad, tutelando el derecho de las personas inspeccionadas para hacer valer ante la propia autoridad los vicios o irregularidades que se hayan cometido durante el procedimiento o al momento de dictar la resolución que imputa infracciones, y las sanciona.

Con la interposición de este recurso la autoridad ambiental tiene la oportunidad de revisar sus propias resoluciones y en su caso, reconsiderarlas, revocándolas o modificándolas. Si bien es cierto, la autoridad en este recurso asume un papel de juez y parte, su actuación no debe ser arbitraria, ya que las personas afectadas, disponen de otros

³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1979, T.II. pág. 493.

⁴ Calderón Hernández Armienta. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*. Ed. Porrúa, México 1992. p. 55.

medios de defensa, en los que interviene un tercero imparcial que puede revisar a petición del interesado lo actuado por la autoridad que resolvió el recurso de inconformidad y de comprobarse vicios, el efecto será nulificar los actos de la autoridad que resolvió el recurso.

A continuación analizaremos el recurso de inconformidad que regula la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por considerar que este recurso es un medio de defensa administrativo rector en materia ambiental, que establece las orientaciones generales para someter a consideración de las autoridades ambientales sus propias resoluciones, y a partir de él otros ordenamientos sectoriales establecen normas específicas en la regulación de recursos para impugnar resoluciones que emitan las autoridades en los distintos campos de la protección ambiental, como es el caso de la Ley de Aguas, Ley Forestal, Ley de Pesca, etc.

2.1. Procedencia del recurso

Lo primero que debemos plantearnos es lo referente a qué tipo de resoluciones pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad. El artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone que son recurribles las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de dicha ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanan.

Por resoluciones recurribles podríamos entender a aquéllas que ponen fin al procedimiento de inspección y vigilancia, por lo que todos los actos que conllevan a esas resoluciones, como por ejemplo la orden de visita (oficio comisión o el acta administrativa), son actos preparatorios que en caso de adolecer de alguna irregularidad, el inspeccionado la puede hacer valer en el momento procesal que señala el artículo 167 de la misma ley, por lo que la autoridad analizará y valorará dicha circunstancia al momento de emitir la resolución administrativa que concluye el procedimiento de inspección, independientemente de que esos vicios también se pueden hacer valer en el recurso de inconformidad que se interponga en contra de esta resolución.

En relación a lo anterior, cabe señalar lo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, en el sentido de que cuando un acto emana de autoridades administrativas y es consecuencia de un “procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede...”. Es decir, en un procedimiento administrativo el amparo sólo procede contra la resolución definitiva y no contra los actos preparatorios que se emiten durante dicho procedimiento.

Por ello, podemos sustentar que las resoluciones que se pueden impugnar mediante el recurso de inconformidad son aquellas que menoscaban la esfera de derechos, de la persona física o moral en forma definitiva.

Esta interpretación es acorde con el principio de *expedités* que debe regir en la impartición de justicia. Aceptar la procedencia del recurso contra cualquier acto que se emita durante el procedimiento implicaría aceptar la proliferación de este medio de defensa y el entorpecimiento para la conclusión de dicho procedimiento. En el recurso que se interponga en contra de la resolución administrativa definitiva la persona inspeccionada puede hacer valer todos los vicios que la autoridad hayan cometido durante el procedimiento (vicios del oficio comisión o del acta administrativa, por ejemplo) y los cometidos al momento de emitir la propia resolución.

Por lo anterior, los recursos de inconformidad que se interpongan contra actos distintos de las resoluciones que concluyan el procedimiento de verificación ambiental corren el riesgo de que la autoridad los deseche por no ser resoluciones o actos recurribles. Aunque, por otra parte, podría correrse el riesgo de que la autoridad considere como consentidos los actos emitidos durante el procedimiento que no se hayan recurrido en el término de los 15 días que señala la ley que se analiza.

Sin embargo, el artículo 176 antes señalado no establece con claridad que tipo de resoluciones son recurribles, por lo que también sería posible recurrir no sólo la que concluya el procedimiento sino cualquier otra que se emita durante dicho procedimiento. Esta interpretación se refuerza si entendemos por resolución cualquier fallo de la autoridad que afecte la esfera jurídica del inspeccionado y si consideramos lo preceptuado por la fracción III del artículo 178 del mismo ordenamiento que se analiza, en tanto que en dicha fracción se hace referencia no sólo a la resolución sino a cualquier acto que se recurra.

Por lo anterior, es recomendable recurrir cualquier acto que se emita dentro del procedimiento; pero como la Ley no dispone que estos recursos sean de previo y especial pronunciamiento, entonces la autoridad puede concluir el procedimiento de inspección emitiendo resolución definitiva sin que haya resuelto dichos recursos, caso en el cual se estaría ante un cambio de situación jurídica, en virtud de que esos recursos ya no podrían resolverse porque afectarían la resolución definitiva.

2.2. Término para interponer el recurso

El término para la interposición del recurso es de 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se recurre. (art. 176 LGEEPA). Entendemos que el cómputo de este término debe de iniciarse precisamente al día hábil siguiente de aquel en que surta efectos dicha notificación. Esto es, como la Ley especial que se analiza no dice cuando surte efectos la notificación, entonces debe aplicarse la supletoriedad de los artículos 321 y 284 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el sentido de que el término empezará a transcurrir al día siguiente del en que surta efectos la notificación⁵.

⁵ En los procedimientos administrativos rige la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, según lo establece la tesis jurisprudencial visible en la Primera Parte de la Sexta Epoca,

Por otra parte, para determinar si un día es o no hábil debemos recurrir a lo que disponen los artículos 281 y 286 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la ley de la materia no contempla disposición expresa al respecto. De estos preceptos aplicables por supletoriedad en el recurso de inconformidad se desprende que son días hábiles todos los días del año, menos los sábados y domingos, así como aquellos que la ley declare festivos o los días en que de hecho no se labore en la dependencia que conoce del recurso.

Si el recurso se interpone fuera del término señalado, procederá el desechamiento por extemporáneo, por lo que la resolución se entenderá consentida y quedará firme.

2.3. Obligatoriedad para interponer el recurso

El artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que las personas interesadas “podrán” recurrir las resoluciones que se dicten con motivo de la aplicación de la normatividad ambiental.

En principio parecería ser que el verbo “podrán” significa que la interposición del recurso es opcional para las personas interesadas, sin embargo, habría que determinar si es obligación o no agotarlo antes de acudir al juicio de anulación o al juicio de amparo. De conformidad con el Código Fiscal de la Federación (art. 202, VI), las personas inspeccionadas deben agotar los recursos de inconformidad antes de acudir al juicio de nulidad, salvo cuando la interposición de esos recursos es opcional según la ley que regula el acto impugnado. En este sentido, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al establecer que las resoluciones ambientales “podrán” recurrirse, en una primera interpretación entendemos que quiere decir que el interesado puede o no recurrirlas bajo su propio riesgo, de tal manera que si no las recurre ya no podrá impugnarlas posteriormente mediante el juicio de nulidad. Entonces, como la ley no establece de manera expresa esa opcionalidad, podríamos deducir que la interposición del recurso de inconformidad si es obligatoria antes de acudir el juicio de nulidad.

Corroboramos lo antes señalado la siguiente jurisprudencia:

“RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.- De conformidad con lo dispuesto

Vots. LXVIII, pág. 17, A.R. 1509/59, que a la letra dice “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES PROCESALES, PRINCIPIOS QUE LAS RIGEN.- La aplicación de las leyes supletorias sólo tienen lugar en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en la ley que suplen, se encuentran carentes de reglamentación o deficientemente reglamentadas”. Es decir, en el procedimiento que implica la sustanciación del recurso de inconformidad en materia ambiental, si la ley especial es omisa en algunos aspectos de dicho procedimiento, como por ejemplo, términos, notificaciones, pruebas, etc., entonces se aplicará en lo conducente lo establecido por el citado Código adjetivo.

por los artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste, mediante recurso de revocación ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra “podrán” utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

Contradicción de precedentes No. 6/90.- Juicio 6696/89 y 7214/88.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.

R.T.F.F. tercera Epoca, Año III, No. 33, Septiembre 1990.”

250.- PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. NECESIDAD DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL JUICIO DE AMPARO, EN TRATANDOSE DE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA, DICTADA EN PROCEDIMIENTOS DE PRIVACION DE DERECHOS INDIVIDUALES A UN EJIDATARIO O DE NUEVAS ADJUDICACIONES.- En efecto, el artículo 432 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, señala que las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta, son recurribles mediante el recurso de inconformidad, al establecer dicho numeral, que en el caso, con la resolución de la propia Comisión, la parte directamente interesada podrá en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrida por el escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, lo que en principio pudiera dar idea de que es potestativo interponer el recurso de inconformidad o el juicio de amparo, sin embargo se estima de una sana interpretación del artículo en comento, que si bien es cierto en su primer párrafo dice: “podrá” interponer el recurso de inconformidad en un término de treinta días también lo es que si no lo hace en dicho término quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, y el hecho de que diga “podrá”, ello no establece que cuando exista una inconformidad, la quejosa no está obligada a agotar el recurso, sino por el contrario debe cumplir con el principio de definitividad.

Amparo en revisión 456/86, Lázara Ayala Alvarado, 13 de agosto de 1987. Unanimidad de votos ponente Fernando A. Y. Valdes, Secretario: Marco Antonio Arredondo Elías.

Sin embargo, el artículo 202 en su fracción VI del Código Fiscal de la Federación no menciona que la opcionalidad del recurso deba establecerse de manera expresa, como si exigía el Código Fiscal derogado, por lo que también podría interpretarse que se puede acudir directamente al juicio de nulidad sin que sea necesario agotar el recurso de inconformidad, toda vez que el “podrá” que dispone el artículo 176 de la LGEEPA implica opcionalidad.

Cabe señalar que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación han estado resolviendo en los dos sentidos mencionados. Esto es, en algunos casos admiten la demanda no obstante que el actor no agota el recurso de inconformidad, en otros casos, la declaran improcedente, precisamente porque no se agota el principio de definitividad. Quienes definirán esta cuestión serán los Tribunales Colegiados, sin embargo, entre estos Tribunales también puede haber interpretaciones contradictorias, por lo que es recomendable agotar el recurso de inconformidad antes de acudir al juicio de nulidad.

Por otra parte, para que pueda acudirse al juicio de amparo, de acuerdo con el artículo 73, XV de la Ley de Amparo también es obligatorio agotar el recurso de inconformidad y el juicio de nulidad, salvo que se trate de amparo contra leyes o de violaciones directas a la Constitución o cuando el acto impugnado carezca de fundamentación, como se verá posteriormente.

2.4. Autoridad competente para resolver el recurso

El recurso de inconformidad se interpone ante el titular de la unidad administrativa que haya dictado la resolución recurrida, ya sea personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en este último caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano. (art. 177 LGEEPA).

Por lo anterior, primero debemos de identificar cuales son las autoridades que emiten las resoluciones recurribles, para determinar ante quien se interpone el recurso, y después ubicar cual es la autoridad competente para resolverlo. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992 y el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, nos ayudan a dilucidar estas cuestiones.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social aplicar, en la esfera de su competencia, dicha ley, sus reglamentos y las normas técnicas que la propia Secretaría expida y vigilar su observancia (art. 8o. fracción II). Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone como facultad de la Secretaría de Desarrollo Social vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales,

cuando no corresponda a otra dependencia, el incumplimiento de las normas para la protección, defensa y restauración del ambiente (art. 32, fracc. XXVII).

De lo anterior se deduce que por regla general, en el ámbito federal, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social inspeccionar el cumplimiento de la legislación ambiental y emitir las sanciones administrativas que correspondan, siempre que esa facultad no esté conferida de manera expresa a otra dependencia. La propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las leyes sectoriales en materia ambiental (Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal, Ley de Pesca, etc.) establecen en que casos o materias la inspección y vigilancia es competencia de otras dependencias.

Al interior de la Secretaría de Desarrollo Social corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente inspeccionar e imponer las sanciones competencia de la propia Secretaría (art. 38, fracc. X y XI R.I. de SEDESOL).

Entonces, la autoridad que puede emitir la resolución ambiental recurrible al interior de la SEDESOL es el Procurador Federal de Protección al Ambiente (art. 38 fracciones X y XI del Reglamento Interno de la SEDESOL); y al interior de la Procuraduría, quienes emiten estas resoluciones son el Jefe de la Unidad de Verificación (art. 27 fracción III del Acuerdo citado) y los Delegados de la propia PROFEPA en cada una de las entidades federativas (arts. 31 fracción V y 32 fracción XII del Acuerdo). En consecuencia, es ante estas autoridades ante quienes debe de presentarse el recurso de inconformidad dependiendo de quien haya emitido la resolución que se recurre.

Por otra parte, la autoridad competente para resolver el recurso de inconformidad puede ser la misma unidad administrativa que emite la resolución recurrible u otra al interior de la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Esto es, los Delegados de la PROFEPA en las entidades federativas tienen competencia para conocer los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que ellos mismos emiten (art. 31, fracción VII del Acuerdo); el Subprocurador de Verificación Normativa de la citada Procuraduría puede conocer de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que emita la Unidad de Verificación la cual está bajo su adscripción (arts. 17 y 19 fracción XV del Acuerdo); y el Jefe de la Unidad Jurídica, también de la Procuraduría, puede conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan contra las resoluciones emitidas tanto por los Delegados como por el Jefe de la Unidad de Verificación (art. 28, fracciones I y XIII del Acuerdo referido).

De lo anterior se deduce que el recurso administrativo en materia ambiental se interpone y lo resuelve la propia autoridad que emite la resolución recurrible, ya que los responsables de las unidades administrativas que emiten las resoluciones administrativas recurribles y los que intervienen en el conocimiento del recurso actúan en nombre y representación del Procurador. Sin embargo, como ya se mencionó, al interior de la Procuraduría, el recurso de inconformidad lo puede resolver otra autoridad administrativa distinta de la que lo emitió de igual o superior jerarquía, por lo que ello puede ser un elemento que contribuya a una mayor imparcialidad en la resolución al

recurso, de tal manera que si efectivamente se demuestran violaciones, la resolución recurrible existe la posibilidad de que se revoque o se modifique con imparcialidad.

2.5. Recepción del recurso

La autoridad del conocimiento, al recibir el recurso verificará que éste haya sido interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o desechándolo.

En relación a lo anterior, la autoridad en un primer momento sólo podrá desechar un recurso cuando éste ha sido interpuesto en forma extemporánea, es decir, cuando se interpone fuera de los 15 días a que se refiere el artículo 176 de la Ley. En cualquier otra circunstancia, la autoridad debe de prevenir al recurrente para que en un término de tres días aclare, corrija o complete el recurso y sólo cuando no se desahogue esa prevención, la autoridad podrá desechar el recurso, todo esto de conformidad con los arts. 325 y 297, fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En caso de que se admita el recurso se decretará la suspensión si se reúnen las condiciones que establece el artículo 180 de la ley de la materia y se desahogarán las pruebas que se ofrescan y admitan. Cabe señalar que las documentales se desahogan por su propia y especial naturaleza, en tanto que las periciales, las inspecciones y las testimoniales requieren de actos y acuerdos posteriores para desahogarlas, por lo que a partir de la recepción del recurso se abre un período de desahogo de pruebas, para después emitir la resolución que en derecho proceda.

2.6. Formalidades del recurso

El recurso de inconformidad debe de presentarse por escrito, en el que se expresará (art. 178 LGEEPA):

“I. El nombre y domicilio del recurrente y, en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca del asunto;

II. La fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;

III. El acto o resolución que se impugna;

IV. Los agravios que, a juicio del recurrente, le cause la resolución o el acto impugnado;

V. La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto;

VI. Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponer sus defensas en el escrito a que se refiere el artículo 164 de esta Ley. Dichos

documentos deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo;

VII. Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnado, acompañando los documentos que se relacionen con éste; no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad, y

VIII. La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.“

De estos requisitos cabe destacar lo referente a la identificación del recurrente, la precisión de los agravios, los medios probatorios y la suspensión de la resolución recurrida, aspectos a los que haremos referencia a continuación.

2.6.1. Identificación del recurrente

Cuando no se promueva en nombre propio, la personalidad se acreditará debidamente; si se actúa a nombre de personas morales, la personalidad se deberá acreditar con poder notarial o con el acta constitutiva.

No se requiere acreditar la personalidad cuando ya se tiene justificada ante la autoridad que conoce del recurso; pero para que surta efecto ese reconocimiento se requiere que el mismo obre en el expediente correspondiente.

De no acreditarse debidamente la personalidad la autoridad que conozca del recurso deberá prevenir al recurrente y conferirle un término para desahogar la prevención, después del cual, se justifica plenamente el desechamiento por no acreditarse la personalidad. Esto de conformidad en los arts. 297, 325 y 335 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La personalidad debe acreditarse con documento idóneo no bastando una afirmación notarial ni cartas poder.

Al respecto, las ejecutorias siguientes, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecen:

“PODERES OTORGADOS POR UNA SOCIEDAD. REQUISITOS.- La sola afirmación del Notario Público en el sentido de que una persona está facultada para otorgar poderes de una sociedad, es insuficiente para acreditar dicho supuesto, ya que para ello es necesaria la transcripción relativa, a fin de que el Juez de la causa pueda resolver sobre tales aspectos y determinar si los poderes fueron otorgados por quien está legalmente facultado para ello, pues si bien es cierto que el Notario Público, tiene fé pública, su función no puede abarcar la de reconocer, para todos los efectos legales, la personalidad de quien se ostenta como representante de otra persona, máxime si al hacerlo no transcribe, en lo conducente, los documentos que así lo demuestren.“

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vols. 217-228, pág. 50. A. R. 4340/83. Vidrio Plano de México, S.A. 19 de mayo de 1987. Unanimidad de 21 votos. Ponente: Ernesto Díaz Infante.

“MARCAS, NULIDAD DE. CARTA PODER QUE ACREDITA PERSONALIDAD PARA REGISTRO DE MARCAS. NO ES SUFICIENTE PARA JUSTIFICARLAS EN EL JUICIO ADMINISTRATIVO.- Dentro del Capítulo “Solicitud y registro de las marcas”, el artículo 115 de la Ley de la Propiedad Industrial establece: “El carácter de apoderado se podrá comprobar por medio de una simple carta poder, suscrita por dos testigos. En este caso y para este solo efecto, no se requerirá legalización alguna, cuando el documento haya sido otorgado en el extranjero. El carácter de Gerente o Representante de una sociedad, colectividad o persona moral cualquiera, debe acreditarse por los medios que establece la legislación civil”. Lo anterior significa, tomando en cuenta, tanto que el precepto se haya dentro del Capítulo de “Solicitud de las marcas”, como que en él se especifica que “en este caso y para este solo efecto, no se requerirá legalización alguna”, que la carta poder, con la que se acreditó una personalidad al registrar una marca, no es suficiente para justificar la personalidad en el juicio administrativo de nulidad de la marca, sostener lo contrario equivaldría no solo a admitir que en una simple carta poder no legalizada, se otorgarán poderes generales, lo que resulta inadmisibles.”

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXVII, pág. 41, A.R. 3671/67. El Norteño, S.A. 5 votos.

2.6.2. Precisión de agravios que causa la resolución impugnada

En el caso que nos ocupa vamos a entender por agravio la afectación de un derecho tutelado por la legislación, cometida por la autoridad ambiental en virtud de la aplicación de una norma o por su aplicación indebida.

La Corte ha sustentado que los agravios deben de estar en relación directa con los fundamentos y consideraciones de la resolución, o bien precisar los argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la misma, por lo que no deben considerarse como agravios las simples manifestaciones u opiniones del recurrente sobre la inconformidad con el sentido de la resolución recurrida. De no señalarse con precisión los agravios, la resolución que se recurre corre el riesgo de que la autoridad la confirme por inexistencia de los mismos, o por insuficientes o inoperantes.

Sustentan lo anterior, la jurisprudencia y tesis siguientes:

“AGRAVIOS EN LA REVISION.- Se entiende por agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución judicial por haberse aplicado indebidamente la ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso; por consiguiente, al expresarse cada agravio debe el recurrente precisar cual es la parte de la sentencia que lo causa, citar el precepto legal violado y explicar el concepto por el cual fue infringido, no siendo apto para ser tomado en consideración, en consecuencia, el agravio que carezca de estos requisitos.”

Quinta Epoca:

Tomo LXIX, pág. 3140. Romero Feliciano.

Tomo LXX, pág. 572. Compañía Azucarera del Mante, S.A.

Tomo LXXI, pág. 2749. Wells Fargo and Co. Express, S.A.

Tomo LXXII, pág. 4995. Gómez Viuda de Llaguno María.

Tomo LXXIII, pág. 847. Pérez Martínez José.

“AGRAVIOS INSUFICIENTES. SON AQUELLOS QUE NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA.- Si en el criterio de revisión únicamente se hacen valer agravios referentes a una causal de anulación en la que se apoyó la Sala A quo, y ésta se apoyó además, en otra para nulificar la resolución impugnada, dichos agravios deberán considerarse como insuficientes para revocar el fallo recurrido y también como inoperantes en cuanto a que no atacan en su totalidad la sentencia de la Sala A quo.”

Revisión No. 1918/87.- Resuelto en Sesión del 27 de junio de 1990, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.

“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE REPITEN LO EXPRESADO EN LA CONTESTACION SIN REBATIR LOS ARGUMENTOS POR LOS QUE ESTA SE DESESTIMO.- Cuando la autoridad en su recurso de revisión manifiesta como único agravio que los argumentos que hizo valer en la contestación de la demanda no fueron estudiados por la A quo, como lo establece el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, pero del fallo respectivo se aprecia lo contrario de tal afirmación, debe considerarse dicho agravio, ya que no combate las razones en que se fundó la sentencia recurrida para desestimar los argumentos de la contestación, y por lo mismo, aquella debe confirmarse.”

Revisión No. 1001/79.- Resuelta en Sesión del 29 de agosto de 1981, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 571/84.- Resuelta en Sesión del 13 de junio de 1986, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 2334/85.- Resuelta en Sesión del 12 de agosto de 1987, por unanimidad de 7 votos.

Referencia: R.T.F.F. agosto 1987, pág. 186.

2.6.3. Medios probatorios en el recurso

Las pruebas que ofrece el recurrente deben tener relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado, de lo contrario la autoridad podrá desecharlos. En cuanto a las documentales sólo se podrán ofrecer las supervenientes, es decir, aquellas que el recurrente no hubiese estado en posibilidad de ofrecer en el procedimiento de inspección del cual derivó la resolución que impugna; específicamente, al momento de ser emplazado para que ofrezca pruebas y alegue lo que a su derecho convenga, conforme a lo establecido en el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; de no ser supervenientes las documentales pueden ser no consideradas por la autoridad.

Las pruebas que el recurrente puede ofrecer, en virtud de que la ley de la materia no señala normas al respecto, resulta aplicable supletoriamente lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles. En este sentido no existen limitaciones para ofrecer pruebas, salvo que las mismas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos (art. 79 C.F.P.C.). Los medios de prueba reconocidos son aquellos que determina el artículo 93 del mismo ordenamiento. Esto es, el recurrente podrá ofrecer como pruebas la documental pública y privada, la pericial, la inspección, la testimonial, la presuncional, las fotografías y todos aquellos elementos aportados por la ciencia.

Para el desahogo y valoración de las pruebas en el recurso administrativo se aplicarán en lo conducente las reglas preceptuadas en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la ley de la materia es omisa al respecto.

2.7. Suspensión de la ejecución de la resolución recurrida

La suspensión de la ejecución de la resolución recurrida implica que esta ejecución se paraliza hasta en tanto se resuelva el recurso interpuesto, pero para que proceda dicha suspensión es menester que se reúnan los requisitos y condiciones que la propia ley establece, por la que no siempre procederá.

Por lo anterior, cabe hacer referencia a los requisitos para la procedencia de la suspensión de la resolución recurrida, la procedencia o no de la suspensión y la autoridad competente para ordenar y ejecutar dicha suspensión.

2.7.1. Requisitos para la procedencia de la suspensión

Para que proceda la suspensión de la resolución impugnada se requiere que se reúnan los siguientes requisitos (art. 180 LGEEPA):

- I. Que lo solicite así el interesado.- Es decir, que la persona que interpone el recurso de manera expresa manifieste su interés porque en tanto no se resuelva el recurso, no se ejecuta la resolución que impugna.
- II. Que no se pueda seguir perjuicio al interés general.
- III. Que no se trate de infracciones reincidentes.
- IV. Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente.
- V. Que se garantice el interés fiscal.

De lo anterior se desprende que la suspensión de la resolución impugnada no procederá en ningún caso cuando se sigue perjuicio al interés general o cuando el recurrente es reincidente, independientemente de que se reúnan los otros requisitos del numeral citado. Respecto a lo primero la Corte ha establecido que se sigue perjuicio al interés general cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

“SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.- De los tres requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuello el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto a la cual la tesis No. 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se le sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio, o realizan esas contravenciones, así como los que a su vez señala esa Suprema Corte en su Jurisprudencia, revelan que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.”

Séptima Época, Tercera Parte:

Vol. 47, pág. 58, Denuncia de contradicción de tesis, varios 473/71. Tribunales Colegiados Primero y Segundo Administrativos del Primer Circuito. Unanimidad de 4 votos.

En cuanto a la reincidencia la ley de la materia no define que se entiende como tal. Sin embargo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (D.O.F. 1o. de julio 1992) puede ayudar a determinar esta cuestión; en su artículo 113, párrafo segundo se establece que se entiende como reincidencia “cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada”. Este criterio se aplicará sin lugar a dudas cuando la resolución recurrida tenga como fundamento una Norma Oficial en materia ecológica. En cuanto a residuos peligrosos, el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos (D.O.F. 25/11/88) en su artículo 60, último párrafo, define como reincidencia “la acción de reincidir dos veces en un mismo año, en alguna de las infracciones a los preceptos del reglamento” criterio que se aplicará también cuando la resolución recurrida se sustente en este Reglamento. En este mismo sentido la Ley Federal de Protección al Ambiente, hoy derogada, consideraba como reincidencia “a cada una de las subsecuentes infracciones a una misma disposición legal o reglamentaria, cometida dentro de los tres años siguientes a la fecha de la resolución...”

De lo expresado se desprende que para definir a la reincidencia se consideran dos elementos: las violaciones subsecuentes a un mismo precepto y el tiempo en que se generan esas violaciones. El primero de estos elementos se puede determinar claramente, no así el segundo, por lo que la autoridad tendrá que recurrir a las normas que definen la reincidencia cuando aplique el ordenamiento jurídico correspondiente y cuando no se defina, tendrá que recurrirse a la interpretación. En todo caso, en la medida en que se expidan las normas oficiales mexicanas en todas las áreas ambientales, se aplicará el criterio que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

2.7.2. Imprudencia de la suspensión en relación a la clausura y medidas técnicas

Cuando no se siga perjuicio al interés general ni se trate de reincidentes, la suspensión de la ejecución es procedente, siempre que se garantice el interés fiscal.

En una resolución administrativa en materia ecológica, puede ser que para una parte de dicha resolución no proceda la suspensión y para otra sí. Esto es, como en una resolución la autoridad puede imponer como sanción la clausura, la realización de medidas técnicas y la multa, la suspensión no procederá respecto de los dos primeras, pero sí respecto de la última. En relación a las medidas técnicas no procedería porque

de concederse se seguiría perjuicio al interés general, en virtud de que dichas sanciones se imponen para evitar que las fuentes sigan contaminando o bien para mitigar los desequilibrios ecológicos que una empresa está generando.

Cabe señalar que cuando se imponga como sanción la clausura y ésta se ejecuta, la suspensión ya no procedería, además, por tratarse de un acto consumado.

2.7.3. Procedencia de la suspensión en relación a la multa

Respecto a la multa que se impone en una resolución administrativa ambiental sí procede la suspensión de la ejecución, siempre que el recurrente no sea reincidente y garantice el interés fiscal.

La naturaleza de las multas que se imponen por violaciones a la normatividad ambiental se asemeja a los créditos fiscales, de conformidad con los artículos 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación. Por ello, las autoridades fiscales son las competentes para realizar su cobro y el Tribunal Fiscal de la Federación es el competente para conocer de las controversias que se deriven de ellas.

Por lo anterior, la autoridad ambiental cuando sanciona con multa, turna la resolución correspondiente a la autoridad fiscal para que inicie el procedimiento de ejecución y obtenga su cobro. La autoridad fiscal competente es la Tesorería de la Federación, aunque también pueden realizar el cobro las administraciones fiscales locales de conformidad con los convenios de coordinación fiscal. En este último caso, el ingreso que se obtenga se distribuirá entre los gobiernos locales y el federal de acuerdo a las reglas que se establezcan en dichos convenios.

De lo expresado se deduce que la garantía del interés fiscal deberá presentarse por el recurrente ante la autoridad ejecutora, es decir ante la Tesorería de la Federación o ante las oficinas recaudadoras de rentas locales, dependiendo a quien se haya turnado la resolución para su cobro. El recurrente deberá acreditar ante la autoridad fiscal la garantía del interés fiscal y será ésta la que ordenará la suspensión para el único efecto de que no se haga efectiva la multa hasta en tanto se resuelve el recurso que conoce la autoridad ambiental.

Las personas sancionadas con multa tienen un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la notificación de la resolución correspondiente, para pagar la multa ante las autoridades fiscales o bien para garantizar el interés fiscal ante ellas mismas, cuando se interpone un medio de defensa, de lo contrario pasado ese término, dichas autoridades procederán a obtener el cobro de la multa de manera coactiva, todo esto de conformidad con los arts. 65 y 145 del Código Fiscal de la Federación.

En virtud de lo comentado en los párrafos precedentes se puede establecer como criterio, que tratándose de la imposición de multas, la ejecución de éstas se podrá suspender, en virtud de que con dicha suspensión no se sigue perjuicio al interés general, pero siempre y cuando se reúnan los requisitos señalados en las fracciones I, II, III y V del artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no así en el caso de clausuras y medidas técnicas, ya que

el no parar las fuentes contaminantes cuando la autoridad ha decretado las clausuras o cuando no se realizan las medidas técnicas anticontaminantes genera un perjuicio al interés general. Una vez clausuradas las empresas y si éstas interponen otros medios de defensas, las clausuras pueden permanecer hasta en tanto se resuelva el recurso y dichos medios de defensa, o bien, hasta en tanto las empresas cumplan con las medidas técnicas impuestas por la autoridad. Los Tribunales están impedidos para conceder la suspensión respecto de una clausura cuando ésta ya ha sido consumada.

2.8. Resolución al recurso de inconformidad

Una vez que la autoridad ambiental recibe y admite el recurso de inconformidad deberá emitir la resolución correspondiente de conformidad con el artículo 181 de la Ley de la Materia.

La ley no exige requisitos formales en relación a la resolución, sin embargo, es lógico que independientemente de la forma de ésta, toda resolución debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.8.1. Término para resolver el recurso

La Ley no establece con precisión el término en el que la autoridad ambiental debe emitir la resolución que concluya el recurso de inconformidad. El artículo 179 de la Ley que nos ocupa señala un término que no exceda de 15 días hábiles para el desahogo de pruebas, contados a partir de que se admita el recurso. Por su parte, el artículo 180 del mismo ordenamiento establece que transcurrido ese término la autoridad dictará la resolución que proceda. Esto significa que a partir de que concluya el desahogo de pruebas la autoridad deberá emitir su resolución, sin embargo no se establece límite máximo.

Por lo anterior, entendemos que el término que la autoridad ambiental tiene para emitir resolución está relacionado con el término que tiene toda autoridad para dar respuesta al derecho de petición.

Al respecto, la Corte ha definido que las autoridades deben de dar respuesta a las peticiones que se les hagan en breve término, dependiendo de la complejidad del asunto. Por breve término la Corte ha entendido, por lo general, un período de cuatro meses.

En relación a lo manifestado anteriormente se transcribe la jurisprudencia No. 1320-17 que aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. XII, pág. 60 que a la letra dice:

“PETICION, DERECHO DE.- Si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y en ningún acuerdo recae el mismo, se viola la garantía que consagra el artículo 8o. Constitucional”.

Asimismo, resulta aplicable la tesis No. 1316-1 sustentada por la Suprema Corte de Justicia visible en la página 60, Vol. XII, Sexta Época, Tercera Parte: Amparo en Revisión 1171/58. Ceferina Ortega Alvarado. Unanimidad de 4 votos.

“PETICION, DERECHO DE. AUTORIDAD RESPONSABLE. DEBE DEMOSTRAR QUE LA CONTESTACION SE DIO A CONOCER AL PETICIONARIO.- El hecho de contestar por escrito una solicitud no significa forzosamente que el solicitante haya recibido la contestación; y como el artículo 8 Constitucional ordena, no sólo que toda petición que llene los requisitos ha que se refiere este precepto sea acordada, sino que el acuerdo se haga saber en breve término al peticionario, la autoridad responsable debe demostrar el cumplimiento de esta última obligación.”

De lo anterior se deduce que ante el silencio administrativo, el inspeccionado puede acudir al juicio de garantías para obligar a la autoridad a que conteste. Sin embargo, el efecto del amparo en este caso es tan solo para que la autoridad de una respuesta a la petición planteada por el quejoso o bien para que la autoridad emita una resolución en un procedimiento, pero ello no implica que la autoridad tenga que contestar o resolver favorablemente para el quejoso.

El recurrente ante el silencio administrativo, también tiene la opción de acudir al juicio de nulidad en caso de configurarse la “negativa ficta”.

En efecto, resulta aplicable al caso que nos ocupa el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación el cual establece la figura que se ha identificado como “negativa ficta”. Al respecto, este precepto dispone que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses, de tal manera que si transcurre dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución, o bien esperar a que ésta se dicte.

Entonces, si la autoridad ambiental una vez desahogadas las pruebas, transcurren cuatro meses (días hábiles) y no emite la resolución que concluya el recurso de inconformidad, el inspeccionado puede considerar como confirmada la resolución recurrida e iniciar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En este juicio la autoridad ambiental al contestar la demanda podrá expresar los argumentos que considere pertinentes para defender la confirmación de la resolución que el inspeccionado impugna.

2.8.2. Efectos de la resolución al recurso

La interposición del recurso de inconformidad interrumpe el plazo para que la resolución impugnada adquiera carácter ejecutorio. Este carácter se adquirirá hasta que

se confirme el recurso y transcurran los términos para interponer otros medios de defensa sin que éstos se interpongan o habiéndose interpuesto, hasta que concluyan.

La resolución que concluye el recurso de inconformidad puede ser en el sentido de que la autoridad confirme, modifique o revoque la resolución recurrida (artículo 181 LGEEPA).

La autoridad confirma cuando considera que los agravios esgrimidos por el recurrente son infundados o insuficientes para modificar o revocar la resolución recurrida, por lo que la resolución que se impugna quedará en los mismos términos, reiterándose la validez de la misma.

La autoridad modifica cuando considera fundados o parcialmente fundados los agravios planteados por el recurrente. La modificación generalmente se dará para reducir la multa impuesta o para reconsiderar las medidas técnicas ecológicas y los plazos para cumplirlas. Esta modificación se hará en lo que beneficie al recurrente y no en lo que lo perjudique, ya que como se mencionó anteriormente, la autoridad no puede modificar sus propios actos cuando éstos benefician al particular.

La autoridad revoca cuando considera fundados los agravios planteados por el recurrente. Esta revocación puede ser lisa y llana cuando hay vicios de fondo o para el efecto de que se emita una nueva cuando hay vicios de procedimiento o formales, ordenándose subsanar éstos. La revocación no limita la facultad de la autoridad para ordenar una nueva inspección y emitir otra resolución.

Cabe mencionar que los efectos de una sentencia en el juicio de nulidad están expresamente preceptuados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación. En cambio, en el caso de los efectos en que puede dictarse una resolución en el recurso de inconformidad la Ley de la materia nada dice en relación a la revocación lisa y llana o para determinados efectos; por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles tampoco resuelve esta cuestión. Por todo esto, habrá que esperar la interpretación de los tribunales.

2.8.3. Notificación de la resolución que recae al recurso

Una vez que se ha emitido la resolución, ésta se notificará al recurrente según lo establece el artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ya sea en forma personal o por correo certificado. La notificación personal se realizará conforme a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 310, 311, 312, 313 y 317, en virtud de que no hay disposición expresa en la Ley citada. En términos generales estos preceptos señalan que de no encontrarse el representante legal, se dejará citatorio, apercibiéndose que al día siguiente la diligencia se realizará con la persona que se encuentre; en el caso de que el interesado o la persona con quien se entienda la notificación se niegue a recibir dicha notificación el notificador asentará dicha circunstancia y notificará por instructivo.

Por último, es de señalarse que las notificaciones deben ir firmadas por la persona que las lleve a cabo y por aquella a quien se realiza. En el caso de que la persona a

quien se notifica no sepa firmar o no quiera hacerlo, el notificador hará constar en el acta tal circunstancia, dejándole una copia de la resolución que se notifica.

2.8.4. Medios de impugnación en contra de la resolución que concluye el recurso de inconformidad

La resolución que recae al recurso de inconformidad adquiere el carácter de definitiva desde el punto de vista administrativo. Esta resolución se puede impugnar a través del juicio de nulidad, el cual se sustancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación o mediante el juicio de amparo indirecto el cual se sustancia ante los Juzgados de Distrito.

En virtud de que el contenido de la resolución sobre la cual versa el recurso de inconformidad puede consistir en la imposición de clausura, medidas técnicas ecológicas o multas, el medio de defensa que deba interponerse es distinto, dependiendo del acto que se impugne. Esto es, si se ataca la resolución que recae en el recurso de inconformidad en lo referente a la clausura y las medidas técnicas, entendemos que la impugnación debe hacerse a través del juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, toda vez que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para conocer de dichas cuestiones. Por otra parte, si lo que se ataca es lo referente a la multa, entonces la impugnación se hará mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tiene competencia para conocer de multas impuestas por infracciones a las leyes federales, conforme con el artículo 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal, en este último caso el afectado puede obviar el juicio de nulidad sólo cuando existan violaciones directas a la constitución, o bien cuando la multa carece de fundamentación o se ataca la inconstitucionalidad de una ley. También se puede interponer directamente el juicio de amparo cuando se plantea como acto reclamado, además de la multa, las medidas técnicas o las clausuras. En este caso el Juez de Distrito estará obligado a resolver todos los conceptos de violación, sin que exija agotar el principio de definitividad en relación a la multa, situación que se fundamenta en el artículo 79 de la Ley de Amparo, en tanto que establece la obligación para el Juez de Distrito de examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes. Existen otras hipótesis de excepción al principio de definitividad que mencionaremos más adelante.

**3. EL JUICIO DE NULIDAD EN RELACIÓN CON LAS
MULTAS IMPUESTAS POR LAS AUTORIDADES AMBIENTALES**

El contencioso administrativo es un medio de defensa que suele seguirse ya sea ante tribunales judiciales o tribunales administrativos autónomos, en él los particulares plantean pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo, atacando actos

ilegales de la administración pública que lesionan sus intereses; por lo que lo podemos entender como el litigio suscitado entre un particular y la administración a consecuencia de un derecho violado.

Los tribunales competentes en el contencioso administrativo cumplen una misión de control jurisdiccional de la actividad de los órganos públicos y tienen por objeto resolver las controversias entre la administración y los particulares que surjan con motivo de la aplicación de una ley administrativa.

El contencioso administrativo puede adoptar la forma de plena jurisdicción o de anulación. En el primero, la jurisdicción administrativa tiene como finalidad reconocer o reparar el derecho subjetivo afectado por el acto administrativo; en tanto que el de anulación sólo declara que la afectación de un derecho se realizó en forma ilegítima, en virtud de que no puede pronunciar más que la anulación de los actos, sin poder modificarlos.

En México el contencioso administrativo adopta la forma de un contencioso de anulación cuya competencia se refiere por lo general a cuestiones fiscales, sin embargo, hay tendencias para transformarlo en una instancia de plena jurisdicción y de competencia administrativa en general.

Entre las cuestiones que se pueden dirimir mediante el juicio contencioso administrativo, se contemplan las relacionadas con las multas que imponen las autoridades ambientales por tener éstas multas una naturaleza semejante a la de los créditos fiscales.

3.1. Bases constitucionales del juicio de nulidad

En el artículo 73, fracción XXIX inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En relación al precepto citado, el artículo 104, inciso I-B, de la Carta Fundamental preceptúa que corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo; función que se asigna a los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto; en contra de lo que se resuelva en la revisión no procede juicio o recurso alguno.

A partir de estos preceptos se ha instituido y reglamentado el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (D.O.F., 2 de febrero de 1978) establece que éste es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos (art. 1o.). Es decir, formalmente este Tribunal es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.

Al Tribunal Fiscal de la Federación como se mencionó anteriormente, corresponde al contencioso de anulación, su función se limita a reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos, es decir, no puede modificar estos actos o procedimientos. El efecto de sus resoluciones es declarativo y no constitutivo. Sin embargo, existe la tendencia a transformarlo en un Tribunal de plena jurisdicción en virtud de las sentencias para determinados efectos que puede emitir como veremos más adelante.

3.3. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia ambiental

La Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra definida en el artículo 23 de la Ley Orgánica de este Tribunal; en el caso que nos ocupa, en la fracción III de dicho precepto se establece que las Salas Regionales del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas “que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales”; es decir, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer las resoluciones administrativas emitidas por autoridades ambientales en lo que se refiere a las multas que se imponen por violaciones a la normatividad ambiental.

En este sentido, cuando las resoluciones que emitan las autoridades ambientales, no sólo impongan multas, sino también medidas técnicas, clausuras o decomisos, el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tendrá competencia para conocer los vicios relacionados con la imposición de la multa, por lo que los demás actos deben ser impugnados en juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito. La cuestión que cabría plantear es si procede o no el amparo contra aspectos diversos de las multas una vez que el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve lo referente a las mismas, en el caso de que se hubiera intentado el amparo de manera paralela al juicio de nulidad, ya que se podrían considerar actos consentidos por no impugnarse en tiempo. Para resolver este problema, se pueden impugnar directamente mediante el amparo señalado como actos reclamados principales los actos diversos de las multas y de manera derivada a éstas; de esa forma, los Juzgados de Distrito estarían obligados a analizar todos los conceptos de violación sin que pudieran exigir agotar el principio de definitividad en relación a las multas, como se mencionó anteriormente y de conformidad con el art. 79 de la Ley de Amparo, o bien intentar ambos vías al mismo tiempo, impugnando en el juicio de nulidad sólo la multa y en el amparo las demás cuestiones (medidas técnicas y clausuras, en su caso).

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación por regla general procede, sólo contra resoluciones definitivas y que sean dictadas por las autoridades administrativas. Al respecto, el artículo 202, fracción VI del Código Fiscal de la Federación establece la improcedencia del juicio de nulidad cuando se ataquen resoluciones que “puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa”. En virtud de esta norma y toda vez que en el artículo 176 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no se establece de manera expresa que la interposición del recurso de inconformidad es optativa, parece ser que los inspeccionados tienen la obligación de agotar el recurso administrativo en materia ambiental antes de iniciar el juicio de nulidad. (ver lo tratado en el punto 2.3 de este artículo)

Conviene hacer el señalamiento de que no sólo el particular puede intentar la acción sino también las autoridades administrativas, quedando sujeta dicha procedencia al hecho de que pida la modificación o nulidad de un acto administrativo favorable al particular como se advierte de lo establecido en el artículo 207 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación. Cuando un acto administrativo no favorece al particular, la propia autoridad que lo emite puede modificarlo o revocarlo en cualquier momento, si en esa situación existiera pendiente de resolverse algún medio de defensa, éste quedaría sin materia por cese de los efectos del acto reclamado.

3.4. Partes en el juicio de nulidad

Conforme a lo previsto en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son partes en el juicio de nulidad las siguientes:

i).- El demandante.- El demandante puede ser particular, cuando exista una resolución definitiva que le cause agravio, o la autoridad administrativa, cuando demande la nulidad de una resolución favorable al particular.

ii).- El demandado.- También puede serlo un particular o la autoridad administrativa; el particular, cuando la resolución administrativa le sea favorable y, la autoridad administrativa, cuando la resolución administrativa le cause un agravio al particular. En este último caso, pueden ser autoridades demandadas en materia ambiental, el Jefe de la Unidad de Verificación, el Jefe de la Unidad Jurídica o los Delegados de la Procuraduría en las entidades federativas, como se mencionó anteriormente. (ver lo tratado en el punto 2.4 de este artículo)

iii).- El titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. En materia ambiental la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en virtud de que en los juicios de nulidad se controvierta el interés fiscal de la federación. Esta Secretaría será parte en cuanto a la ejecución de la resolución, por lo que se refiere al cobro de la multa.

iiii).- El tercero.- Este lo constituye aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. En materia ambiental el tercero no tiene actualización.

3.5. Término para interponer el juicio de nulidad

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación establece que el término para demandar la nulidad de una resolución es de 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución, demanda que deberá ser presentada por escrito directamente ante la Sala Regional competente.

La demanda también podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo, si el promovente tiene su domicilio fuera de la población donde está la sede de la Sala.

Asimismo, establece que cuando la demanda sea promovida por las autoridades administrativas éstas podrán presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, de la que se pida su modificación o anulación, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso se podrá demandar la nulidad dentro de dicho término a partir del último efecto.

3.6. Sustanciación del juicio de nulidad

En la sustanciación del juicio de nulidad vamos a analizar lo referente a la demanda, los incidentes, las pruebas, la sentencia y los recursos con que cuentan las partes para impugnar los actos que les causan agravios dentro del juicio.

3.6.1. La demanda

Los requisitos que debe contener la demanda son de tal naturaleza que si no los reúne, pueden dar lugar a que se deseche. Estos requisitos formales son los siguientes (artículo 208 del Código Fiscal de la Federación):

- 1.- Nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el registro federal de contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante.
- 2.- La resolución que se impugna.
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas o nombre del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- 4.- Los hechos que den motivo a la demanda.
- 5.- Las pruebas que se ofrezcan. En caso de que el promovente ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que versará y se señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos; sin estos requisitos se tendrán por no ofrecidas.
- 6.- La expresión de los agravios que le causa la resolución que impugna.
- 7.- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

La omisión de los requisitos formales que se indican en los puntos 1,2,3 y 6 dará lugar a que el magistrado instructor deseche por improcedente la demanda interpuesta.

La satisfacción del requisito del nombre y domicilio del demandante permiten precisar si el promovente se encuentra legitimado (ad procesam) activamente para promover la demanda de nulidad, puesto que tiene como finalidad que las actuaciones dentro del procedimiento contencioso se le hagan personalmente. Las notificaciones personales se realizarán en todos aquellos casos en que el Magistrado así lo ordene y en los casos enumerados en los numerales 253 y el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

El segundo de los requisitos formales tiene una relevancia mayor en virtud de que con la resolución que se impugna se establece el objeto de la controversia, por lo que habría imposibilidad de resolver el negocio sin ella, a menos de que se trate de una resolución negativa ficta, caso en el que la Sala conocerá los motivos y fundamentos y de la legitimación activa hasta que se conteste la demanda de nulidad.

En relación con el tercer requisito, tiene una importancia sustancial, toda vez que se reconocerá quien se encuentra legitimado pasivamente para comparecer al juicio a defender el acto o resolución que se impugna. No obstante el desechamiento que establece el art. 208 antes citado por la omisión de este requisito, el artículo 212 segundo párrafo del mismo ordenamiento, establece que la omisión en el señalamiento de la autoridad demandada que deba ser parte en el juicio y que no fue señalada por el actor, dará lugar a que de oficio el Magistrado Instructor corra traslado de la demanda.

Respecto del cuarto requisito formal se refiere a los hechos que dan origen a la demanda que pueden ser antecedentes del acto o resolución impugnada y que sirvieron de base para la emisión de esa resolución o pueden narrar aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento pero de alguna manera tienen relación con algún punto controvertido; sin embargo, la omisión de este requisito no produce consecuencias legales.

El quinto requisito formal de ofrecer pruebas tiene gran relevancia, puesto que con los medios de prueba que ofrezca y exhiba se podrán acreditar los hechos constitutivos de la acción. Existen limitantes de las pruebas que se pueden ofrecer, pues sólo lo serán las que están reconocidas por la ley. Las pruebas reconocidas por la ley están contempladas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento, por disposición expresa del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación. Al respecto, el artículo 230 primer párrafo del CFF establece que son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades demandadas mediante la absolución de posiciones.

Cabe señalar que durante la sustanciación del procedimiento se pueden ofrecer pruebas, las cuales deberán ser supervenientes, que se podrán presentar siempre que no se haya dictado sentencia.

El sexto requisito formal que consiste en que se expresen en la demanda los agravios, con éste se conoce cual o cuales son las causas por las que considera el accionante que le causa perjuicio la resolución administrativa, puesto que el agravio

consistirá en la lesión inmediata que le causa la misma; por ser de tal importancia se deben expresar las razones y motivos de impugnación de la resolución, esto es la realización de razonamientos que expliquen el precepto legal que se considere fue aplicado o interpretado en forma indebida en perjuicio del actor, y cual es la norma que se violó, ya que de no ser así no se demostraría la ilegalidad del acto y, en consecuencia, los agravios serán insuficientes o inoperantes de acuerdo con las jurisprudencias que se transcribieron en la parte relativa del recurso de inconformidad. (ver 2.6.2 de este documento)

Cabe señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación no debe analizar los agravios no esgrimidos por el demandante ante la autoridad demandada, en el caso que nos ocupa, ante la autoridad que conoce del recurso de inconformidad, situación que se desprende de la resolución de contradicción de tesis siguiente.

Jurisprudencia establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la denuncia de contradicción de tesis varios 23/92, entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en materia administrativa del Tercer Circuito, a fojas 68 y 69 que a la letra dice:

“Recapitulando aunque el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación manda que se examinen” “todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado” “y no haya disposición alguna que literalmente disponga el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso administrativo, sin embargo tales circunstancias no pueden llevar al extremo de determinar que en el juicio de nulidad el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse en su resolución hasta de planteamientos no propuestos en aquel recurso. Es decir, no porque a la letra diga ese precepto que se examinarán todos los puntos de la controversia, es posible entender que en el juicio de nulidad se dé una litis abierta y desvinculada de cuestiones que fueron materia del recurso administrativo, sino que simplemente la norma contiene el principio de congruencia que rige el dictado de fallos por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con las previstas con los artículos 132, 125, 202, fracciones V y VI, y el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación en los cuales se involucran los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y pariedad procesal.”

El último requisito formal, es decir el señalamiento del domicilio del tercero interesado, se exige con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos, sin embargo, en la materia ambiental parecería que el tercero interesado es la sociedad, puesto que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece en su artículo 1o. que su interés es social, entonces quién lo representaría?, la respuesta es mas bien en el sentido de que dicho

tercero no exista en materia ambiental si nos adentramos a descifrar que se entiende por tercero.

Además de los requisitos formales antes mencionados que preve el artículo 208, también se encuentran contemplados en los artículos 197, 198 y 199 del Código Fiscal de la Federación, requisitos que se deberán contemplar en el escrito de demanda. En el primero de los preceptos mencionados, cuando se afecte el interés jurídico de dos o más personas que promuevan juicio, se obliga a señalar en el escrito de demanda inicial, al representante común en la inteligencia que de no hacerlo, el Magistrado Instructor lo hará al emitir el auto que admita la demanda.

Por lo que respecta al artículo 198 establece que sólo en cada escrito de demanda podrá aparecer un demandante, excepto cuando se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses de dos o más personas, y de no cumplirse tal requisito se tendrá por no interpuesta la demanda.

El artículo 199 del Código mencionado, señala que la demanda deberá ser firmada por quien la formule, ya que sin este requisito, se tendrá por no presentada, salvo que el promovente no sepa o no pueda firmar, para lo cual imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su favor o que la firma no corresponda al puño y letra de éste, caso en el que se considera que existe gestión de negocios, precepto legal que guarda relación con el interés jurídico del promovente.

Por otra parte, el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación señala cuales son los documentos que deben acompañarse al escrito de demanda, los cuales necesariamente deben exhibirse, teniendo como objetivo este dispositivo legal que el acto de exhibición acredite la procedencia de su acción y también de sus pretensiones, puesto que los documentos a que se refieren las fracciones II a la VI, constituyen pruebas a cargo del demandante.

Efectivamente, con las documentales que se precisan en las fracciones II, III y IV del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el actor demostrará su acción, en virtud de que de no acompañarse a la demanda, ésta se tendrá por no presentada, ya que no se demostraría la legitimación activa del promovente, ni el acto que impugna, así como tampoco se demostraría que la acción se intentó en tiempo para demandar la nulidad de la resolución.

Los documentos a que se refiere en las fracciones V y VII e incluso la III, son de suma importancia, puesto que ellos se encaminan a acreditar las pretensiones y de no realizarse no se lograría que se dictara resolución favorable, a menos que llegaran a alegarse sólo cuestiones de derecho.

En cuanto a la fracción II, el promovente no sólo debe acreditar su personalidad sino el interés jurídico en el negocio de su representado. En relación a esto el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, prohíbe expresamente la gestión de negocios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la personalidad o representación se debe acreditar a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación. El artículo 209 fracción II del Código citado establece la excepción a la exhibición del documento de la personalidad y será cuando esa personalidad ya ha sido reconocida

por la autoridad demandada, siempre que así conste en el documento o resolución que se impugna.

La representación de las personas físicas puede darse incluso con carta poder o escritura pública, bastando que la carta poder esté firmada por dos testigos ante notario público o ante los Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a las personas morales, sólo pueden comparecer las personas que cuentan con el mandato, por disposición de la Ley o conforme a las disposiciones de sus escrituras y de sus estatutos. Cabe señalar que el otorgante del poder debe ser cuidadoso al otorgarlo, puesto que debe contener todas las inserciones que permita demostrar que está legitimado para hacerlo y así sucesivamente hasta llegar a la constitución de la persona moral.

Fundamenta lo anteriormente manifestado, los siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales a la letra dicen:

“PODERES OTORGADOS POR UNA SOCIEDAD. REQUISITOS. La sola afirmación del notario público en el sentido de que una persona está facultada para otorgar poderes de una sociedad, es insuficiente para acreditar dicho supuesto, ya que para ello es necesaria la transcripción relativa, a fin de que el juez de la causa pueda resolver sobre tales aspectos y determinar si los poderes fueron otorgados por quien está legalmente facultado para ello, pues si bien es cierto que el Notario Público tiene fe pública, su función no puede abarcar la de reconocer, para todos los efectos legales, la personalidad de quien se ostenta como representante de otra persona, máxime si al hacerlo no transcribe, en lo conducente, los documentos que así lo demuestra.”

Informe 1988, Segunda Parte, pág. 54 Primera Sala S.C.J.N.

“PODERES NOTARIALES, REQUISITOS PARA ACREDITAR LA PERSONALIDAD EN LOS. No basta que un Notario Público asiente en la escritura pública respectiva que con las relaciones o inserciones del caso se acreditaran la existencia y capacidad legal de la sociedad mandante y el carácter y facultades de su otorgamiento, toda vez que en toda escritura de mandato deben insertarse los documentos respectivos que demuestren el carácter de los que en ella intervinieron, a efecto de saber cual es el alcance y validez de la obligación, ya que nadie puede otorgar una representación de que carezca, ni constituir poder a nombre ajeno, sin facultad legal, sin que tenga valor alguno los que sin cumplir esos requisitos se otorgan para representar jurídicamente al supuesto mandante.”

Informe 1989, Segunda Parte, Vol. I, págs. 38 y 39, Segunda Sala.

Por último, cuando el promovente no adjunte a su demanda los documentos a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 209 se tendrá por no presentada la demanda.

3.6.2. Contestación de la demanda

Una vez que se ha admitido la demanda, conforme al artículo 212 del Código Fiscal de la Federación se correrá traslado de ella, emplazando al demandado para que dentro del término de los 45 días hábiles siguientes a aquel en el que surta efecto la notificación del acuerdo que admita la demanda produzca su contestación, si no produce la contestación en tiempo o no se refiere a todos los hechos la autoridad éstos se tendrán como ciertos.

Este emplazamiento constituye el primer acto procesal por medio del cual se hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto, debe hacer valer sus derechos.

El emplazamiento esta sujeto a reglas conforme a lo previsto en los artículos 252 y 258 del Código Fiscal de la Federación, debiendo ser notificadas las autoridades demandadas siempre por oficio. Por otro lado, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación no contiene los requisitos que deben observarse para los casos de notificaciones personales, deben acatarse las reglas contenidas en los artículos 310, 311, 312, 313, 315 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria como vimos en líneas anteriores.

En cuanto a los efectos que produce el emplazamiento, el artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria establece los siguientes:

- 1.- Prevenir el juicio a favor del Tribunal que lo hace.
- 2.- Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el Tribunal.
- 3.- Obligar al demandante a contestar ante el Tribunal que lo emplazó, salvo el derecho de promover la incompetencia.
- 4.- Producir todas las consecuencias de la interpretación judicial.

Esta constituye una aptitud que puede adoptar el demandado a través del cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que también asume una posición de contrademanda, por lo que además de demandado es actor, teniendo como finalidad que dos litigios distintos se resuelvan en una misma sentencia evitando que se lleguen a pronunciar sentencias contradictorias en procesos que son conexos.

3.6.3. La contestación a la ampliación de demanda

Conforme al artículo 210 del Código Fiscal de la Federación se podrá ampliar la demanda dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admitió la contestación de la demanda.

Conviene señalar que la ampliación de la demanda es una actitud que puede adoptar el demandante, con base en tres supuestos de procedencia de la misma, que son a saber: que se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el acto impugnado en la demanda, así como contra la notificación del acto principal cuando se de a conocer en la contestación de la demanda y; en los casos previstos en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación.

El primer supuesto antes mencionado se configura cuando la autoridad deja de resolver una instancia o petición en el plazo de cuatro meses, según el artículo 37 del mismo ordenamiento legal; el segundo, por ejemplo, en los casos de determinación de impuestos que es el acto principal del que puede derivar la orden de efectuar el reparto adicional de utilidades, situación que en materia ambiental no se actualiza.

En el último supuesto del artículo 210 del Código mencionado y en cuanto a los casos previstos en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, acontece cuando el acto administrativo impugnado no fue notificado o se notificó ilegalmente, quedando sujeta la impugnación a que se trate de los impugnables en juicio contencioso administrativo.

Asimismo, el artículo 209 bis en comentario contiene las reglas que se deben de observar en los supuestos antes mencionados.

3.6.4. Actitudes del demandado

Las actitudes que asume el demandado, particular o autoridades al ser emplazados, pueden ser las siguientes:

Allanamiento.- Constituye una actitud activa del demandado que se somete a la pretensión de su contraparte, este allanamiento puede producirse al momento mismo de contestar la demanda o hasta antes del cierre de instrucción, como se desprende de la lectura del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

Además, dado que constituye un acto en la afectación de los derechos del sujeto emplazado, sólo debe ejercitarse la acción por el titular de esos derechos. Luego entonces, el allanamiento es una renuncia de los derechos a defenderse.

Excepciones.- El Código Fiscal de la Federación establece las excepciones que se pueden interponer al contestar la demanda, como los incidentes de previo y especial pronunciamiento.

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación contempla cinco causas que impiden se resuelva el negocio hasta que se haya dilucidado el incidente de previo y especial pronunciamiento, siendo los siguientes.

a). *Incompetencia por razón del territorio.* El Código Fiscal de la Federación, en la fracción I del artículo 217, contempla el incidente de previo y especial pronunciamiento de incompetencia por razón de territorio cuando el actor presenta su demanda ante una Sala incompetente. En este caso no será desechada la demanda si ésta se presentó en tiempo, el Magistrado instructor de oficio deberá excusarse y remitir la demanda ante la Sala que en su concepto deba ventilar el negocio.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 218 establece dos instancias que se pueden hacer valer para solicitar la incompetencia por razón de territorio; la primera, que la parte demandada la haga valer al contestar la demanda ante la Sala que lo emplazó, misma que una vez recibida la promoción y, en caso de ser fundado el incidente, deberá declararse incompetente y remitir los autos a la que considere competente.

El segundo supuesto consiste en que cualquiera de las partes lo puede hacer valer ante la Sala Superior, debiendo exhibirle copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes para demostrar la incompetencia que se planteó, debiendo la Sala resolver dicho incidente y ordenar la remisión de los autos a la Sala que corresponda.

b). La acumulación de autos.- Este estriba en reunir en un solo juicio dos o más asuntos en los que se controviertan cuestiones conexas, con el propósito de que se dicte una sola sentencia. El Código Fiscal de la Federación, en los artículos 219, 221 y 222 señalan los casos en que procede la acumulación de autos y la forma de sustanciarse el incidente de previo y especial pronunciamiento; procediendo en los supuestos siguientes: que exista identidad de partes e invocación de agravios; siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; e independientemente de que las partes y los agravios sean diversos, impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de otros.

La acumulación de autos se tramitará de oficio o a petición de parte, en el plazo de 10 días hábiles la Sala del conocimiento deberá dictar la resolución que proceda. Una vez que se decreta la acumulación de autos, la Sala que conozca del juicio más reciente deberá enviar los autos a la que conoció del primer juicio dentro de un plazo que no deberá exceder de 6 días hábiles.

c). La Nulidad de Notificaciones.- Este incidente procede cuando las notificaciones no fueron hechas conforme a lo dispuesto por el Capítulo X del Título VI del Código Fiscal de la Federación. En este sentido, la parte que resulte afectada con una notificación ilegalmente realizada podrá pedir que se declare la nulidad de la misma dentro de los 5 días hábiles siguientes a aquel en que se conoció el hecho, debiendo ofrecer las pruebas pertinentes en el escrito incidental. En caso de que no se impugne dentro del plazo que la Ley concede se le tendrá por conforme, de acuerdo con lo previsto en el artículo 257 del Código mencionado.

d). La Interrupción por causá de muerte o disolución.- Este incidente de previo y especial pronunciamiento está contenido en el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, el cual debe resolverse conforme a las reglas establecidas en el artículo 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento.

Son dos las causas que dan lugar al incidente que se comenta y son: Que se extinga alguna de las partes o, cuando muera el representante legal de alguna de las partes antes de que concluya el negocio.

En caso de la extinción de una de las autoridades el procedimiento puede continuar por otra hasta concluirlo, por lo que en este caso el incidente que se comenta sería improcedente.

e). *La recusación por causa de impedimento.*- Este incidente se substancia conforme a las reglas contempladas en el artículo 225, 226 y 227 del Código Fiscal de la Federación, resaltando el caso de que sólo podrá recusarse a los Magistrados y a los peritos del Tribunal cuando se encuentren en alguna de las causales de impedimento que contempla el artículo 204 del Código en comentario.

La recusación de los Magistrados debe promoverse ante la Sala Superior hasta antes del cierre de la instrucción del juicio, mediante escrito que se presente ante la Sala que conozca del negocio y acompañando las pruebas que en el caso se requiera para resolverse el incidente. La recusación de los peritos del Tribunal se hará ante el Magistrado Instructor dentro de los 6 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del auto en que se designe al perito tercero en el negocio, recibiendo el escrito de recusación se requerirá al perito recusado para que rinda un informe dentro de los 3 días siguientes, la falta del informe presume cierto el impedimento.

f). *La suspensión de la ejecución.*- El incidente que se comenta en este punto no está contemplado en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo, el legislador lo contempló en el artículo 227 del mismo ordenamiento legal. Este incidente podrá promoverse cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, se interpone ante el Magistrado Instructor que conozca del asunto acompañando los documentos que lo justifican. En materia ambiental, la suspensión de la ejecución de la multa debe pedirse ante la autoridad ejecutora, es decir, ante las autoridades fiscales; mismas que acordarán la suspensión una vez que se ha garantizado el interés fiscal.

El incidente que se comenta se substancia conforme al artículo 228 del Código Fiscal de la Federación.

g). *La falsedad de documento.*- Este incidente también se considera de previo y especial pronunciamiento, y procede cuando cualquiera de las partes que ofrezca o aporte un documento en el procedimiento y éste se tache de falso, incluyendo las promociones y actuaciones. Este incidente está contenido en los artículos 141 y 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con excepción de los incidentes de suspensión de ejecución de la resolución y falsedad de documentos, se suspende el juicio en lo principal hasta que se resuelva el incidente y se podrán promover en cualquier momento del juicio hasta que quede cerrada la instrucción.

3.6.5. Las pruebas

Como ya quedó mencionado en líneas anteriores, tanto el actor como el demandado al efectuar sus respectivas promociones deben ofrecer las pruebas que consideren pertinentes a fin de acreditar los extremos constitutivos de su acción o de su excepción, teniendo entonces como fin la prueba el que se otorgue la razón, motivo o argumento que desea probarse en el proceso, por lo cual las pruebas deben de ser idóneas de tal forma que logren formar convicción en el juzgador.

De la eficacia de los medios de prueba dependerá el acreditamiento de las afirmaciones y, en consecuencia, la justificación de la pretensión que se haga valer, por lo que si la prueba no es eficaz o no forma convicción en el juzgador difícilmente podrá obtenerse una sentencia favorable, pues para acreditar la existencia de un derecho o la lesión en el mismo, es necesario que los medios probatorios con que se cuente así lo demuestren.

Procedimiento probatorio.- Este consiste en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios, procedimiento que inicia con el ofrecimiento y exhibición de las pruebas en el momento de presentarse la promoción. Este procedimiento tiene diversas fases, como lo son:

a). *Ofrecimiento de pruebas.*- Este ofrecimiento puede darse al presentar la demanda o la contestación de la misma, en la ampliación y su contestación, así como, en cualquier momento cuando las pruebas que se ofrezcan sean supervenientes.

El artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala que la prueba superveniente es aquella de la cual no se tiene conocimiento de su existencia, sea porque su elaboración es de fecha posterior a la fecha de presentación de la demanda o contestación de la misma o, en caso de que sea de fecha anterior si manifiesta bajo protesta de decir verdad que no se tenía conocimiento de ella.

Asimismo, en caso de que la oferente de las pruebas no las tenga o no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que se encuentran legalmente a su disposición se obliga a señalar el archivo o lugar en el que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión. En este último caso no procede la remisión de la prueba que se ofrezca consistente en el expediente administrativo que obre en poder de las autoridades puesto que existe prohibición expresa del artículo 209 segundo párrafo, última parte.

En caso de que no puedan obtenerse las pruebas deberá de identificarse con precisión los documentos para que la Sala solicite su remisión y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que se acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

El artículo 233 del Código Fiscal de la Federación obliga a las autoridades demandadas y funcionarios a expedir las copias que se hayan solicitado con toda oportunidad y en caso de que se nieguen a expedirlas se presumirán ciertos los hechos que se pretenden probar.

b). *Admisión de pruebas.*- De acuerdo con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación como ya se mencionó anteriormente son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional a cargo de las autoridades demandadas mediante la absolución de posiciones.

La admisión de toda clase de pruebas está en función del objeto de la prueba, siendo éste una relación inmediata y directa con los hechos controvertidos, pues el juzgador sólo debe admitir las que sean pertinentes, idóneas y congruentes con los hechos que

se pretenden probar, pues de lo contrario se ocasionaría que el procedimiento se hiciera interminable.

La admisión de las pruebas en la práctica la realiza el Magistrado Instructor en el auto que admite la demanda o la contestación de la misma, aún cuando no existe regla específica sobre el momento en que deben de admitirse.

Asimismo, el artículo mencionado en su último párrafo faculta al magistrado instructor para que acuerde la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con tales hechos, siendo estas diligencias aquellas actuaciones que realiza de oficio el órgano jurisdiccional con el propósito de formar convicción sobre los hechos controvertidos.

Luego entonces, con tales diligencias se busca que el Tribunal resuelva con la verdad material y no sólo con la verdad formal, puesto que esta última implica sólo resolver de acuerdo a lo alegado y probado; en cambio la verdad material, implica que el órgano jurisdiccional realice una serie de actividades a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos, sin embargo, en el procedimiento contencioso administrativo esta verdad sólo se constriñe a la prueba y no a la introducción de nuevos hechos que no han sido discutidos por las partes.

c). *Desahogo de las pruebas.*- Esta es la última fase del procedimiento probatorio, la cual consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas. Así, tenemos que tratándose de las pruebas documentales su desahogo se efectúa por su propia y especial naturaleza, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, por lo tanto, no hay que realizar algún trámite.

En cuanto a las pruebas confesional, testimonial, pericial e inspección, su desahogo si requiere un procedimiento que determina la manera, forma, tiempo y lugar en que habrán de efectuarse, todo lo cual se encuentra contemplado en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al procedimiento contencioso.

d). *Valoración de las pruebas.*- La valoración de las pruebas será de acuerdo a lo previsto por el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, cuyo sistema es mixto, puesto que en la fracción I del numeral en comentario se establece un valor determinado a las presunciones legales, a los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos, y los actos de comprobación, los cuales gozan de una presunción de legalidad. Esta prueba ha sido reconocida en la doctrina como una prueba tasada, pues es la ley la que determina su grado de eficacia.

En cuanto a la valoración de las pruebas pericial y testimonial, la fracción II de dicho artículo precisa que ésta queda a la prudente apreciación de la Sala del conocimiento.

Esta valoración también es conocida como la sana crítica o prueba razonada, ya que el juzgador tiene la más amplia libertad para calificarla o para valorarla quedando solamente sujeta a las reglas de la lógica y a la fundamentación y motivación que sobre las mismas vierta el juzgador al emitir su fallo.

3.7. Cierre de instrucción

El cierre de instrucción ocurre una vez que ha concluido la sustanciación del juicio y no exista alguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Conviene señalar que antes de que el Magistrado Instructor decreta cerrada la instrucción del juicio debe notificar por lista a las partes, quienes gozan de un término de cinco días para formular los alegatos por escrito, alegatos que deben ser considerados al dictar sentencia.

Estos alegatos deben referirse innegablemente a los hechos constitutivos de la acción y de las excepciones, por lo que cuando alguna de las partes introduzca argumentos que no se plantearon en la demanda o en la contestación de la demanda no deben ser considerados al dictarse la sentencia, ya que se iría más allá de las pretensiones planteadas.

Una vez que ha concluido el término para la formulación de los alegatos, el Magistrado Instructor después de diez días, con o sin ellos declarará cerrada la instrucción, sin necesidad de hacerlo en forma expresa.

3.8. Sentencia

La sentencia constituye la fase final del procedimiento contencioso administrativo a través de la cual se concluye el litigio.

Existen dos tipos de sentencia que ponen fin al proceso, las que resuelven el fondo y las que resuelven cuestiones formales.

Las sentencias que resuelven el fondo del negocio lo son aquellas que dilucidan los hechos controvertidos y, en consecuencia, deciden cual de las partes litigantes acreditó su pretensión.

Las otras sentencias no resuelven las pretensiones objeto del proceso, sino que derivan de la existencia de causas que impiden al tribunal conocer el negocio.

En el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 236 y 248 se contempla a ambas sentencias. En estos preceptos se establece que sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto, a las demás las denominan resoluciones.

Requisitos de la sentencia. - En el Código Fiscal de la Federación no se contempla una disposición que establezca cuales son los requisitos que deba contener la sentencia, luego entonces, es aplicable el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el que señala que las sentencias que se dicten contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias y terminarán resolviendo con precisión los puntos sujetos a consideración del Tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Los requisitos sustanciales que debe contener toda sentencia son los de congruencia, motivación y exhaustividad, que son principios que el juzgador debe observar al dictar una resolución que pone fin al negocio.

La congruencia, implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador. Tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

Se viola el principio de congruencia en la sentencia cuando ésta:

- a) Contenga resoluciones contrarias entre sí.
- b) Conceda al actor más de lo que pide.
- c) No resuelve todos los puntos controvertidos o resuelve puntos no debatidos.
- d) No decide sobre las excepciones y defensas hechas valer.
- e) Comprenda a personas que no han figurado en el proceso por sí mismas o a través de sus legítimos representantes.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación contempla el principio de congruencia al establecer la obligación del Tribunal Fiscal de la Federación, para examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; de estudiar todos los conceptos de nulidad hechos valer por omisión de formalidades o violación de procedimientos aún cuando se considere fundado alguno de ellos; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes y no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El segundo de los requisitos que deben contener las sentencias constituye una de las garantías a favor del gobernado, consagrada en el artículo 16 Constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo las jurisdiccionales a fundar y motivar sus actos, principio que también se encuentra consagrado en el artículo 237 ya mencionado.

El principio de exhaustividad en la mayoría de los casos se omite con el argumento de la economía procesal, en el sentido de que de encontrarse fundada alguna causal de anulación u otros argumentos de impugnación en nada variaría el sentido del fallo.

Efectos de las sentencias.- El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causales por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada y, el artículo 239 establece el sentido en el que puede darse esa anulación.

De las causales de anulación que contempla el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se encuentra la de la incompetencia contenida en la fracción I, siendo esta incompetencia por invasión de funciones, funcionarios de hecho, o por carecer de facultades. Al respecto la jurisprudencia señala lo siguiente:

“INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas, que incumben constitucionalmente a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que como el Judicial carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia No. 111 del Apéndice 1917-1975, Octava Parte, jurisprudencia Común al Pleno y Salas, pág. 199.

“COMPETENCIA, CITA DEL FUNDAMENTO DE LA. No constituye violación al artículo 16 constitucional, el hecho de que la autoridad que emita un acto, omita citar el precepto o preceptos que le atribuyen competencia para hacerlo, en virtud de que, a lo que obliga el artículo constitucional citado, es a fundar y motivar la causa legal del procedimiento, y aun cuando también previene que el acto de molestia debe provenir de autoridad competente, basta que esa competencia se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias aplicables, aunque no se invoquen expresamente.”

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la Tesis visible en el Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1980, Tercera Parte, pág. 87.

“COMPETENCIA. ES NECESARIO FUNDARLA Y PROBARLA CUANDO SE DERIVA DE UN ACUERDO PUBLICADO EN EL “DIARIO OFICIAL”. -Es necesario fundarla en el texto mismo del acto de molestia. La garantía del artículo 16 Constitucional consiste en que todo mandamiento de autoridad se emita por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien está legitimado para ello, expresándose en el texto del mismo, el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación pues en caso contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo.

La omisión de los requisitos formales que exige el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación dará lugar a que se actualice la fracción II del numeral 238 citado, incluyendo en esta fracción la falta de fundamentación y motivación del acto de molestia, por lo que será necesario que tal omisión afecte las defensas del particular y trascienda al sentido del fallo.

Dentro de las causales de anulación que se establecen en el artículo 238 mencionado resalta la prevista en la fracción III de dicho numeral, puesto que las violaciones al procedimiento que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución, constituyen aspectos que forman parte del procedimiento administrativo que llevan a cabo las autoridades, y por lo tanto resultan ser requisitos anteriores o previos a la emisión del acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos ocasionan el vicio.

Los vicios de procedimiento a que alude la fracción en comentario tendrán lugar cuando no se cumplen los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

La fracción III del numeral referido señala como causa de anulación cuando los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas.

Finalmente, en la fracción V del artículo 238 citado dispone como causal de anulación cuando la resolución es dictada en ejercicio de facultades discrecionales y no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala los efectos de la sentencia definitiva que resuelva el negocio, la cual puede ser para:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, para lo cual la sentencia deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo en el caso de facultades discrecionales.

También dicho precepto establece en los párrafos segundo y tercero que en caso de que se interponga un recurso se suspenderá el efecto de una sentencia hasta que se dicte una resolución que ponga fin a la controversia y sólo proceden los efectos de emisión de una nueva resolución en los casos de omisión de requisitos formales, vicios de procedimientos y cuando la autoridad la haya dictado en el ejercicio de las facultades discrecionales.

3.9. Recursos procesales

El Código Fiscal de la Federación contiene los medios impugnativos que pueden promover las partes en contra de las resoluciones que dicten las Salas del Tribunal Fiscal

de la Federación. Estos recursos están contemplados en los artículos 242, 248, 239 y 228 Bis último párrafo de dicho ordenamiento. El primero de los mencionados contiene el *recurso de reclamación*, el que se interpondrá dentro del término de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que deseche la demanda, la contestación o la prueba que se haya ofrecido. Una vez recibido y admitido el recurso se correrá traslado a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga por el término de 15 días hábiles.

El segundo de los numerales señalados regula el *recurso de revisión*, el cual sólo lo puede hacer valer la autoridad demandada, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la sentencia que decretó el sobreseimiento o puso fin a la controversia ante la Sala. Este recurso procede contra las sentencias que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas. El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación señala la procedencia a saber:

- a).- Por violaciones en el procedimiento cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.
- b).- Por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- c).- Que la cuantía del negocio exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

En caso de que la cuantía del negocio no llegue a tal cantidad o sea indeterminada, el recurso sólo procede cuando se acrediten los elementos de importancia y trascendencia, lo cual debe quedar debidamente demostrado. Estos elementos de importancia y trascendencia podrán constituirse en el sentido de que si prevalece el criterio que se sustenta en el fallo recurrido ocasionaría graves perjuicios a la colectividad. Corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer el recurso de revisión fiscal, los cuales se sujetarán para su trámite a los requisitos que la Ley de Amparo establece para la revisión del amparo indirecto.

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación se refiere al *recurso de queja*, el cual procede:

- a) Por la indebida repetición de un acto o resolución anulada.
- b) Cuando en los casos de cumplimiento de una sentencia se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

La queja procede por una sola vez ante la Sala Regional y se interpondrá por escrito ante el Magistrado Instructor que conoció del negocio, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el artículo 228 Bis último párrafo del Código Fiscal de la Federación se regula el *recurso de objeción* en contra de los autos que admitan una demanda, la contestación o alguna prueba, el cual se interpondrá en el término de los 15 días hábiles siguientes al que se notifique el auto que admita la demanda, la contestación de la demanda o alguna prueba.

4. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL

El Juicio de Amparo es el medio de defensa por excelencia que tiene el gobernado para combatir las resoluciones definitivas que considera inconstitucionales y que hayan sido emitidas por una autoridad. Este juicio, tiene su sustento en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al juicio de garantías lo podemos conceptualizar como:

“Un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efecto la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”⁶.

En el caso que nos ocupa, a través del juicio de amparo las personas inspeccionadas en materia ambiental podrán impugnar los actos o leyes que consideren violatorios de sus garantías individuales.

4.1. Principios rectores del juicio de amparo

Los principios del juicio de amparo, son los siguientes:

a).- El juicio de amparo es una garantía, es decir, su efecto es la reparación o anulación de un acto de autoridad cuando éste es contrario a la Constitución.

b).- El amparo se ventila dentro de la jurisdicción constitucional, lo que implica que no es un proceso de carácter secundario sino que emana directamente de los métodos reparadores que prevé la Constitución en sus artículos 103 y 107.

c).- El amparo implica un proceso judicial, pues es resuelto por un tercero que da solución a un conflicto entre la autoridad y el agraviado, a través de diferentes etapas en donde se ofrecen y desahogan pruebas, aplicando una norma jurídica al caso concreto para dar término a la controversia.

d).- El amparo es un juicio extraordinario, en virtud de que para su procedencia se requiere haber agotado otras vías de carácter secundario, es decir, procede contra actos que no pueden ser modificados o anulados por otro medio de defensa (principio de definitividad).

e).- El amparo se promueve a iniciativa de parte agraviada, lo que se traduce en que para su inicio se requiere de la intervención del sujeto o entidad cuyos derechos fueron afectados, por lo que no es un juicio de carácter oficioso.

⁶ Ver. Noriega. Alfonso, Lecciones de amparo. ed. Porrúa 1980, p. 56.

f).- Respecto a sus beneficios, el amparo favorece exclusivamente al agraviado, en virtud del principio de relatividad de la sentencia. Esto es, se protege sólo a la persona que obtiene una sentencia favorable, sin que se haga una declaración general respecto de la ley u acto que lo motiva.

g).- El amparo es un juicio de estricto derecho, es decir, en él el juzgador sólo analiza los conceptos de violación que hace valer el quejoso, salvo en los casos específicos en que se permite la suplencia de la deficiencia de la queja, situación que no acontece en materia ambiental.

h).- El amparo tutela derechos públicos fundamentales, así como la observancia de la legislación, por lo que también se le considera como un juicio revisor de la legalidad de los tribunales jurisdiccionales.

4.2. Procedencia del amparo en materia ambiental

El juicio de amparo se resuelve en forma extraordinaria, ya que para su procedencia se requiere agotar los medios de defensa que las leyes ordinarias pongan a disposición del sujeto pasivo. En la materia que nos ocupa, el quejoso debe, por regla general, agotar el recurso de inconformidad que registra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el juicio de nulidad antes de acudir al amparo y protección de la justicia federal.

Es aplicable a lo manifestado en el párrafo anterior los siguientes criterios:

“RECURSOS, SOBRESEIMIENTO POR NO AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO.- El amparo es improcedente si el acto que se reclama pudo tener un remedio ante las autoridades del orden común.”

Tesis de jurisprudencia No. 157, Octava Parte del Pleno y Salas, Apéndice 1975, pág. 275.

“PROTECCION AL AMBIENTE, LEY FEDERAL, DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD, AUTO QUE DESECHA EL, DEBE SER COMBATIDO A TRAVES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.- La resolución que decreta el desechamiento por extemporáneo del recurso de inconformidad previsto por la Ley Federal de Protección al Ambiente, debe ser combatida, previamente al juicio de garantías, a través del juicio contencioso administrativo contemplado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, por lo que si el quejoso no lo hace así, es evidente que el juicio constitucional resulta improcedente en términos de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y, por ende, debe sobreseerse en él, con fundamento en el diverso 74 fracción III del propio ordenamiento legal, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.”

Amparo en Revisión No. 200/88, Trinidad Cuatli Durán, 8 de junio de 1988, Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Existen tres casos de excepción al Principio de Definitividad, a saber:

i).-Cuando se trate de amparo contra leyes, el quejoso tiene la opción de hacer valer los medios de defensa ordinarios o impugnar la ley acudiendo directamente al juicio de amparo. (artículo 73, fracción XII Ley de Amparo).

Al respecto resulta aplicable las tesis de jurisprudencia siguiente:

“ LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA. CUANDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE AMPARO.- De acuerdo con el criterio flexible y equitativo del tercer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, adicionado por el Decreto de tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicado en el Diario Oficial de 30 de abril del mismo año, en vigor a los cientos ochenta días siguientes al de su publicación (28 de octubre de 1968), sí contra el primer acto de aplicación de la ley combatida procede algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar, desde luego, la ley a través del juicio de amparo. Sin embargo, si el interesado opta por el recurso o medio de defensa legal, y si ese recurso o medio de defensa legal, procedente, opera el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, quedando obligado el interesado a recorrer, previamente a la interposición de la acción constitucional, todas las jurisdicciones y competencia a virtud del ejercicio de los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar el acto lesivo a sus intereses.

Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno que aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Primera Parte, Vol. I, pág. 239.

ii). Cuando el acto reclamado carece de fundamentación (artículo 73, fracción XV Ley de Amparo).

Los criterios siguientes corroboran lo expresado:

“Cuando la autoridad responsable no acredita haber iniciado algún procedimiento administrativo en contra del quejoso, es evidente que el mismo no

está obligado a agotar los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, sino que está en posibilidad de acudir, directamente al juicio de amparo, ya que carece de elementos para preparar su defensa ante la potestad común, toda vez que, por hipótesis, no se le han dado a conocer, con la necesaria amplitud, ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos en que se apoya el acto que lesiona sus intereses.”

Toca en Revisión No. 3992/46. Emilio Sauri Peniche. Tomo LXXXVI, Pág. 2066.

“Los recursos administrativos consignados por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley.”

Tomo XXI, Segunda Sala, págs. 74 y 75 de la Sexta Epoca.

iii). Cuando existen violaciones directas a la Constitución (Jurisprudencia 362. Boletín. Año III. Junio, 1976, No. 30 Tribunales Colegiados de Circuito, pág. 60).

En relación con lo anterior, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido la siguiente jurisprudencia, la cual menciona:

“RECURSOS ORDINARIOS.- NO ES INDISPENSABLE AGOTARLOS CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION.- Cuando en el juicio de amparo se alega sustancialmente la violación directa de una garantía constitucional y no la mera violación de las leyes secundarias que afecte sólo mediatamente la garantía de legalidad contenida en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el afectado puede optar por recurrir directamente al juicio de amparo para buscar remedio legal a la situación que lo afecta, pues es este juicio el destinado específica y directamente a la protección de las garantías constitucionales, las que no pueden ser defendidas con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante Tribunales o autoridades administrativos. Cerrar al quejoso en estos casos la acción de amparo, entorpecería a los ciudadanos la defensa de sus más altos derechos haciendo su defensa más complicada, más tardía y por lo mismo menos eficiente. Así pues, las causales de improcedencia señaladas en las fracciones XIII y XIV del artículo 73 de la Ley de Amparo, deben entenderse referidas a los casos en que por la amplitud del campo del juicio de amparo, el quejoso alega única o básicamente violaciones directas a la ley secundaria o indirectas a la Constitución Federal, al través de la llamada garantía de legalidad. Por lo demás, las limitaciones al abuso del juicio de amparo, no pueden ser sino las que el propio legislador ha establecido en los artículos 211 y demás relativos de la Ley de Amparo.”

Amparo en revisión R.A. 1043/70.- Servicios Aduanales Unidos, S.C. 16 de agosto de 1971.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.- Informe de 1971.- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Informe de 1971.- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

“GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE. NO HAY QUE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIAMENTE AL AMPARO.- Si la impugnación substancialmente hecha en la demanda de amparo se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino en la violación directa a preceptos constitucionales que consagran las garantías individuales, y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las apuntadas a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de la administración, o sea, la exacta aplicación de leyes secundarias. Luego por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.”

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Séptima Epoca, Sexta Parte:

Vol. 27, pág. 48. A.R. 1273/70.- Carlos Gómez Campos.- Unanimidad de votos.
Vol. 36, pág. 112. A.R. 1395/69.- Compañía de Luz y Fuerza del Suroeste de México, S.A., hoy Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.- Unanimidad de votos.

Vol. 39, pág. 39. A.R. 2964/71.- Compañía Vinícola Saldaña y Anexas, S.A.- Unanimidad de votos.

Vol. 39, pág. 39. A.R. 299/71.- Francisco de León Arellano.- Albacea de la sucesión a bienes de la señora Sara Sandoval de Martínez.- Unanimidad de votos.

Vol. 41, pág. 53.- A.R. 157/72.- Ricardo Garrido Crespo.- Unanimidad de votos.

Fuera de las hipótesis señaladas se tendrá que agotar el recurso de inconformidad y el juicio de nulidad antes de acudir al juicio de amparo, sopena de sobreseimiento conforme al artículo 74, fracción III en relación con el artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo.

4.3. Tipos de amparo en materia ambiental

Como sabemos, el amparo puede ser directo o indirecto. El directo se resuelve en única instancia, contra sentencias, resoluciones o laudos que pongan fin a un juicio (art. 158 L.A.); el indirecto, se resuelve en dos instancias y es procedente en cualquier hipótesis diferente a las señaladas en el precepto citado, incluyendo la expedición o primer acto de aplicación de una ley. (artículo 114 L.A.).

En el caso de las resoluciones administrativas en las visitas de inspección y vigilancia en materia ambiental son precedentes los dos tipos de amparos.

El amparo indirecto, es procedente conforme a la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo. En esta fracción se establece que este amparo procede contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, es decir, contra actos de autoridades administrativas. El párrafo segundo de esta fracción dispone que cuando el acto reclamado emitido por una autoridad administrativa emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas, hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le concede.

De lo anterior se deduce que en el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, el amparo indirecto sólo procede en contra de la resolución que concluye dicho procedimiento, es decir, contra aquella que se emite en términos del artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y no contra actos preparatorios o intermedios, como por ejemplo el oficio comisión o el acta administrativa.

Sustenta lo manifestado con anterioridad, el siguiente criterio de jurisprudencia emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicable por analogía en materia ambiental.

**“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS EFECTUADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO AGRARIO, MIEN-
TRAS NO SE DICTE LA CORRESPONDIENTE RESOLUCIÓN PRESI-
DENCIAL.-** Según lo previene el artículo 114, fracción II, párrafo segundo de la Ley de Amparo, no habiendo pronunciado el Presidente de la República la resolución con que ha de culminar el procedimiento agrario que se sigue, los actos realizados o las abstenciones habidas dentro del propio procedi-
miento carecen de definitividad para la procedencia de la acción constitucio-
nal; por ello, si el quejoso estima que dichos actos y abstenciones son
violatorias de garantías, solamente cabe su impugnación en amparo cuando
se haya pronunciado la resolución presidencial definitiva correspondiente.”

Vol. I, pág. 82. A.R. 1724/68. Abraham Trejo Uribe. Unanimidad de 4 votos.
Vol. 10, pág. 22. A.R. 7431/69. Mercedes Vilet de Arredondo y acumulados.
5 votos.

Vol. 10, pág. 22. A.R. 3061/69. Pedro Castañeda León y otros. 5 votos.

Vol. 20, pág. 19. A.R. 1978/70. Poblado Acaponetilla, Municipio de Santiago
Ixcuintla, Nay. Unanimidad de 4 votos.

Para la procedencia del amparo indirecto en materia ambiental, además de la definitividad, se debe considerar el tipo de acto que se impugne. Como se mencionó anteriormente, la resolución administrativa en materia ambiental puede imponer clausuras, decomisos, medidas técnicas y multas (ver 2.7 de este artículo). Si se impugnan los tres primeros de los actos citados, el amparo indirecto será procedente, siempre que previamente se haya agotado el recurso de inconformidad que preve la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, salvo que se esté ante los casos de excepción a este principio. En cambio, si lo que se impugna es la multa, entonces el amparo indirecto será improcedente, porque el afectado además del recurso de inconformidad, tiene que acudir al juicio de nulidad, salvo que también se esté ante los casos de excepción al principio de definitividad. Contra la resolución que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, el afectado puede interponer el amparo directo, por tratarse de una sentencia emitida por un tribunal administrativo, de conformidad con el artículo 158 de la Ley de Amparo; la autoridad ambiental, puede interponer solo la revisión fiscal cuando la sentencia del TFF le es desfavorable, pero únicamente cuando se esté en las hipótesis que señala el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

4.4. Las partes en el juicio de amparo

Las partes que intervienen en el Juicio de Amparo, en términos de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, son los siguientes:

- El agraviado o agraviados.
- La autoridad o autoridades responsables.
- El tercero o terceros perjudicados.
- El Ministerio Público Federal.

El agraviado o agraviados.- Es aquella persona que en forma particular y concreta resulta afectada en sus derechos por un acto de la autoridad. En el caso que nos ocupa, los agraviados son las personas físicas o morales inspeccionadas.

La autoridad responsable.- Es aquella que dicta y ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado. El juicio de amparo distingue dos tipos de autoridades, la ordenadora y la ejecutora. Entendiendo a las primeras, como aquellas autoridades que dictan las órdenes de molestia; por las segundas, entenderemos aquellas autoridades

que cumplimentan en forma concreta y material las órdenes o mandatos. En un juicio de garantías que verse sobre las resoluciones administrativas en materia ambiental, las autoridades ordenadoras podrán ser el Procurador Federal de Protección al Ambiente, el jefe de la Unidad de Verificación y los Delegados de la Procuraduría en los Estados; y las ejecutoras, los inspectores en la medida en que ellos ejecutarán las clausuras que se decreten y la Tesorería de la Federación o las oficinas de recaudación de rentas locales, en cuanto al cobro de multa se refiere. En el caso de las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los inspectores, además de autoridades ejecutoras, también pueden ser ordenadoras.

El tercero o terceros perjudicados.- Se considera como tal, la persona a quien beneficia el acto de la autoridad responsable, situación que no se presenta en el caso que nos ocupa.

El Ministerio Público Federal.- Este se considera como el representante de la sociedad que se encarga de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y ejercitar acciones penales cuando exista la presunción de conductas ilícitas. Por ello, en los juicios de amparo el juzgador siempre le da vista de las actuaciones.

4.5. Suspensión del acto reclamado

La suspensión del acto reclamado tiene como efecto mantener ese acto en el estado que guarde al momento en que se interponga el amparo, con el fin de mantener viva la materia objeto del amparo y evitar daños de imposible reparación a los quejosos.

En materia ambiental, cuando el particular impugna resoluciones que impongan multas o clausuras en amparo puede solicitar la suspensión de la ejecución de los actos reclamados, a través del correspondiente “incidente de suspensión” (arts. 122 a 144 y 173, 175 y 176, L.A.); el cual se tramita por duplicado en el expediente incidental y por separado del expediente principal. En la admisión de la demanda el juez puede otorgar la suspensión provisional hasta en tanto se resuelve sobre la suspensión definitiva, siempre que lo solicite el quejoso y éste garantice el interés fiscal.

En el incidente de suspensión, el Juez solicita a la autoridad responsable el informe previo respectivo (art. 131, L. A.) y señala fecha para la celebración de la audiencia incidental; una vez analizados los diversos argumentos de las partes, el Juez concede o niega la suspensión definitiva del acto reclamado.

En materia ambiental, las sanciones que fueron impuestas por la autoridad responsable por las diversas irregularidades en que se incurre, el Juez deberá valorar las circunstancias para determinar si con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público e interés social en términos del artículo 124 de la Ley de Amparo y el artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Cuando se impugnen multas por esta vía, la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado procederá sólo para el efecto de que no se haga efectivo el cobro de las mismas, siempre y cuando como se indicó se garantice el interés fiscal. Entendemos que esta garantía debe de hacerse conforme el artículo

135 de la Ley de Amparo y no conforme al 125 del mismo ordenamiento. Esto es, las multas al igual que las contribuciones son créditos fiscales que tiene derecho a percibir el Estado, por lo que el monto de la garantía que los juzgados deben exigir será por el equivalente de la multa impuesta al quejoso. En cambio, el art. 125 citado se refiere no a la garantía del interés fiscal, sino a la garantía de los daños y perjuicios que se puedan ocasionar a terceros; en el caso que nos ocupa, la Tesorería de la Federación no es tercero, sino parte, además, como el juzgador tiene libre discrecionalidad para estimar esos daños y en consecuencia el monto de la garantía, el interés fiscal corre el riesgo de no quedar adecuadamente garantizado. Por otra parte, el tercero perjudicado con la suspensión en materia ambiental sería la sociedad, entonces surge la duda de quien la representa en el juicio en cuanto a los daños se refiere. Por ello el precepto que debe aplicarse es el art. 135 y no el 124.

Cuando el quejoso ya haya garantizado el interés fiscal ante la autoridad exactora con motivo del recurso de inconformidad, el juzgador ya no pedirá garantía para conceder la suspensión.

Cuando se impugnen actos como las clausuras y las medidas técnicas que se imponen para paralizar las fuentes contaminantes o bien corregir los efectos causados en los ecosistemas, entendemos que no procede la suspensión definitiva puesto que con ella se seguiría perjuicio al interés general, es decir, no se reúne el requisito contemplado en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, lo cual tiene relación con el artículo 1º de la LGEEPA que dispone que ella es de orden público e interés social.

Por otra parte, cuando se impugnan a través del amparo las clausuras, si éstas ya se ejecutaron el juzgador negará la medida cautelar por tratarse de actos consumados.

Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia No. 9 visible en la página 21, del Apéndice 1975, Octava Parte del Pleno y Salas, misma que a la letra dice:

“ACTOS CONSUMADOS.- Contra los actos consumados es improcedente conceder la suspensión, pues equivaldría a darle efectos restitutorios, los cuales son propios de la sentencia definitiva que en el amparo se pronuncie.”

4.6. Sobreseimiento del juicio de amparo

El sobreseimiento es el acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional que concluye una instancia judicial en el amparo, sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino que atiende a circunstancias o hechos diversos de ella. Esto es, con el sobreseimiento el juez no resuelve el fondo de la cuestión planteada, por lo que el efecto de este sobreseimiento es dar por concluida la instancia sin que se decida el fondo del amparo.

Las causales de sobreseimiento están previstas en el artículo 74 de la Ley de Amparo y algunas de ellas tienen su origen en alguna causa notoria de improcedencia que esté dentro de las hipótesis contenidas en las 18 fracciones del artículo 73 de la misma ley.

El juzgador tiene la obligación de examinar las causales de sobreseimiento independientemente de que los aleguen o no las partes. Corrobora esta afirmación la siguiente jurisprudencia:

“IMPROCEDENCIA.- Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esta cuestión de orden público en el juicio de garantías.” (Arts. 73, 77 y 145)

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 109, p. 196.

4.6.1. Causales de sobreseimiento en amparos promovidos contra actos de las autoridades ambientales

Los juicios de amparo interpuestos contra algún acto de autoridad relacionado con la materia ecológica, suelen ser sobreseídos por falta de interés jurídico del quejoso para promover el juicio constitucional, ya sea porque se carece de licencia de funcionamiento o por que no se acredita la personalidad cuando no se promueve a nombre propio (art. 73 fracc. V, L. A.); por no agotar el principio de definitividad, toda vez que el quejoso antes de promover el juicio de garantías debe agotar el recurso de inconformidad y el juicio de nulidad (art. 73, fracc. XV, L. A.); por haber cesado los efectos del acto reclamado (art. 73, fracc. XVI, L. A.), como cuando se señala como acto reclamado una clausura y ésta se levanta, por ejemplo; porque se trate de actos consentidos tácitamente por el quejoso, es el caso de cuando transcurre en exceso el término concedido por el artículo 21 de la Ley de Amparo para que el promovente interponga su demanda de amparo (art. 73, fracc. XII, L. A.) o en cuando transcurran los términos para interponer el recurso de inconformidad o el juicio de nulidad contenidos en los artículos 176 LGEEPA y 207 CFF, respectivamente; por cambio de situación jurídica, que se haya originado con motivo de una nueva resolución que haya recaído al acto reclamado (art. 73, fracc. X, L. A.), por ejemplo, cuando se resuelve el recurso de inconformidad, cesan los efectos de la resolución que concluye el procedimiento de inspección a que se refiere el artículo 168 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; o bien, porque no exista de plano el acto que ha sido reclamado de la autoridad señalada como responsable (art. 74, fracc. IV, L. A.). A continuación se transcriben algunas jurisprudencias y criterios referentes a algunas de las causales de sobreseimiento señaladas:

“CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LA LICENCIA CORRESPONDIENTE ES REQUISITO NECESARIO PARA EL INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.- Ante la falta de licencia, la orden de clausura y su ejecución, de un negocio comercial que se encuentra reglamentado y requiere de licencia que autorice su funcionamiento, no son actos que afecten intereses jurídicos del reclamante, aún cuando demuestre su propiedad y sobre el mismo establecimiento, ya que la clausura no debe considerarse como un acto conculcatorio del derecho de propiedad, sino del de mantener abierto al público en franco funcionamiento del giro, facultad que sólo se tiene con licencia correspondiente, que es la que engendra la titularidad de ese derecho, y , por ende, un interés jurídico legalmente protegido.”

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. XXXIV, pág. 23. A. R. 7326/59. Manuel López Avila. 5 votos.

Vol. LXXIX, pág. 21. A. R. 6211/63. María de Jess R. de Pastrana. Unanimidad de 4 votos.

Vol. CXXI, pág. 17. A. R. 1297/67. Jess Quintana Fernández. Unanimidad de 4 votos.

Vol. CXXV, pág. 22. A. R. 5479/67. Erasmo Hernández Sánchez. 5 votos.

Vol. CXXV, pág. 22. A. R. 3399/67. Isidro Mondragón Sámano. 5 votos.

“ACTO RECLAMADO, CESACION DE SUS EFECTOS.- Debe estimarse que cesan los efectos del acto reclamado, cuando contra la resolución impugnada en el juicio de garantías, se interpuso el recurso al cual recayó nueva resolución, que vino a sustituir procesalmente a la anterior, por lo que debe sobreseerse en el amparo, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73 de la Ley que lo reglamenta.”

Tesis, pág. 88 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988, Segunda Parte. .

“SITUACION JURIDICA, CAMBIO DE, EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ACARREA IMPROCEDENCIA DE AMPARO.- De advertirse en el juicio de garantías que ha habido un cambio de situación jurídica que origina que no pueda decidirse en éste, sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados sin afectar la nueva situación, procede revocar, en la materia del recurso el fallo del a-quo, y sobreseer el juicio de garantías por la causa de improcedencia que señala el artículo 73 fracción X de la Ley de Amparo, aplicable por analogía, ya que en el procedimiento administrativo existen las mismas razones jurídicas que en el judicial a que se refiere la susodicha fracción X, cuando en uno o en otro de esos

procedimientos la declaración de fondo afecta, necesariamente, no obstante que no se encuentra a debate la nueva situación jurídica.”

Tesis de Jurisprudencia publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte del Pleno y Salas, Tesis Comunes, visibles a fojas 2519 y 2520.

Cabe señalar, que a diferencia del informe previo, en el justificado la autoridad responsable suele hacer valer causales de sobreseimiento que más se ajusten al caso concreto, toda vez que al momento de emitir la sentencia el Juez de Distrito las podrá tomar en cuenta, independientemente de que las causales citadas sean revisadas de oficio por el juzgador en cada situación.

4.6.2. Efectos del sobreseimiento

Los principales efectos del sobreseimiento son los siguientes:

i).- El sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad penal u oficial en que incurra la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado.

ii).- Deja subsistentes los actos reclamados.

iii).- Si el sobreseimiento se decreta contra los actos ordenadores reclamados, debe hacerse extensivo contra los actos ejecutivos, salvo que éstos se hubiesen impugnado por vicios propios independientes de los que se hubiesen imputado a los actos ordenadores.

El sobreseimiento es decretado por el juzgador antes de celebrarse la audiencia constitucional, o en la propia audiencia, dependiendo del motivo específico que pueda originar el mismo. En los amparos promovidos contra actos administrativos que deriven de la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y sus Reglamentos, el sobreseimiento se decreta de manera general al momento de celebrarse la audiencia constitucional, salvo que haya desestimiento del quejoso.

Asimismo, el juzgador tiene la obligación de analizar cada uno de los elementos aportados en el juicio, con el objeto de verificar de oficio, si existe alguna causal de improcedencia que esté en algunas de las hipótesis contenidas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, que pudiera dar motivo al sobreseimiento del juicio, si no lo hace, la autoridad ambiental agraviada podrá recurrir la sentencia de amparo mediante la revisión, con fundamento en el artículo 83, 85, 73 y 74 de la Ley de Amparo.

4.7. Sustanciación del juicio de amparo indirecto

En la primera instancia en el amparo indirecto podemos observar tres etapas:

i).- *La presentación de la demanda.*- Una vez presentada la demanda ante el Juzgado de Distrito correspondiente, el Juez efectuará un análisis exhaustivo de ella, con el

objeto de establecer si existe algún impedimento legal para conocer de la misma o si es o no competente para conocer del Juicio. En esta etapa se procederá a admitir o desechar la demanda, ya sea por notoriamente improcedente o en su caso, prevenir al quejoso para que en un término de 3 días corrija las irregularidades que pudieran observarse en el escrito de demanda y de no corregir las mismas, se tendrá por no presentada.

ii).- *El Emplazamiento de las partes.*- Si la demanda es procedente y por consiguiente se admite, por reunirse los requisitos exigidos por el artículo 116 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito fijará la fecha para la celebración de la audiencia constitucional (Art. 147, L. A.); emplazará a los terceros perjudicados en caso de existir éstos y solicitará a las autoridades responsables los informes previos (Art. 132, L. A.) y justificados (Art. 149 L. A.) correspondientes; informes que se asimilan a una contestación de demanda.

En los informes previos, las autoridades responsables se limitarán a afirmar o negar el acto que de ellas se reclama y podrán manifestarse sobre la procedencia o no de la suspensión definitiva de dicho acto; en el informe justificado, expresarán las razones y fundamentos que sostengan la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado.

iii).- *La audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.*- En esta audiencia, las partes podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional y aquellas que atenten contra la moral y las buenas costumbres (Arts. 150 a 155, L. A.).

Las pruebas idóneas en materia ambiental, son las documentales, las periciales y las inspecciones judiciales.

Finalmente, las partes formularán los alegatos que estimen pertinentes en forma escrita o verbal para despues, generalmente en la misma audiencia, se emita la sentencia definitiva correspondiente.

Las sentencias recaídas en el juicio de amparo indirecto pueden emitirse en tres sentidos:

- 1.- Sentencias que decretan el sobreseimiento del juicio.
- 2.- Sentencias que nieguen el amparo.
- 3.- Sentencias que amparen al quejoso.

Es importante señalar que contra las sentencias emitidas por el Juez de Distrito, procederá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, o ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley.

4.8. Recurso de revisión

El recurso de revisión tiene por objeto analizar ciertos autos y resoluciones emitidos por los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Colegiados en términos del artículo 83 de la Ley de Amparo. En la materia que nos ocupa, procederá la revisión por

ejemplo, contra las resoluciones de los Jueces de Distrito que desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo; contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión definitiva; contra los autos de sobreseimiento; y contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional.

El recurso puede ser interpuesto por quien no obtuvo una resolución favorable en el juicio. En él el promovente expresará de manera detallada los agravios que le causa la resolución ó acto impugnado.

El término para interponer el recurso de revisión es de diez días a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación de la resolución o acto recurrido y se interpondrá por conducto del Juez de Distrito que conozca del juicio de amparo indirecto o del Tribunal Colegiado de Circuito tratándose de amparo directo.

En el amparo indirecto, son competentes para conocer de dicho recurso los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los primeros cuando se trata de cuestiones de legalidad y la segunda cuando estamos ante cuestiones de constitucionalidad, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Ley de Amparo.

Así también es necesario mencionar, que contra la resolución que recae al recurso de revisión no existe ningún otro medio de impugnación, por lo que los efectos y consecuencias de la misma, tienen el carácter de cosa juzgada.

4.8.1. El recurso de revisión adhesiva

El recurso aludido, tiene su fundamento legal en el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo y puede interponerse por la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses en adhesión con la revisión interpuesta por el agraviado, a quien no favoreció tal resolución y el mismo debe de ser interpuesto por el adherente dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso de revisión que haga valer el afectado con la sentencia de amparo. La revisión adhesiva procede siempre que la resolución en cuestión, no obstante que favorezca al adherente, cause también agravios a éste.

4.9. Sustanciación del juicio de amparo directo

El amparo directo o también conocido como amparo uniinstancial, precisamente porque el órgano jurisdiccional que conoce de él, lo hace en una sola instancia, procede contra las sentencias definitivas o laudos y las resoluciones que pongan fin a un juicio dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando tengan el carácter de definitivos (art. 158, L.A.)

En materia ambiental como ya se dijo en párrafos anteriores, el amparo directo sólo es procedente en contra de la sentencia definitiva que emita el Tribunal Fiscal de la

Federación, con motivo de la impugnación de una multa que haya sido impuesta por la autoridad administrativa ambiental.

El procedimiento del amparo directo, inicia con la presentación por escrito de la demanda de amparo ante la misma autoridad responsable (es decir, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en el caso que nos ocupa) y para que el órgano judicial admita ésta, deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 166 de la Ley de Amparo.

Una vez presentada la demanda, la autoridad responsable la remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito competente o ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (cuando ésta última ejerza la facultad de atracción o cuando se trate de amparo contra leyes); así como también dicho acuerdo contendrá la declaración de los mandamientos relativos al emplazamiento de los terceros perjudicados y se emplazará a la autoridad responsable para que rinda el informe justificado relativo. (art. 169, L.A.). El tercero perjudicado en este amparo lo será la autoridad ambiental.

En el informe justificado, la autoridad responsable tratará de desvirtuar jurídicamente las violaciones procesales y de fondo aducidas por el quejoso, sosteniendo que su actuar en todo momento estuvo apegado a derecho.

Una vez recibido el informe justificado de referencia, el Tribunal o la Corte procederá a admitir la demanda, previniendo en su caso al quejoso para que aclare ésta, o a desecharla.

En el supuesto que la demanda de amparo sea admitida por el Tribunal Colegiado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, se ordenará notificar a las partes del acuerdo admisorio correspondiente (art. 179, L. A.), haciéndose extensiva la notificación al Ministerio Público para el efecto de que formule su dictamen sobre la materia que se controvierte.

En el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, en un término de 15 días siguientes a la elaboración del proyecto de resolución, será pronunciada la sentencia definitiva respectiva.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que los terceros perjudicados hayan formulado sus alegatos y que el Ministerio Público haya rendido el informe correspondiente, turnará el expediente para el proyecto de sentencia y una vez formulado éste se citará para audiencia de resolución en términos de lo dispuesto por el artículo 185 de la Ley de Amparo.

Un aspecto importante del amparo directo, es que en éste no existe la posibilidad de ofrecer o rendir pruebas, pues se supone que las mismas ya han sido valoradas por el Tribunal que emitió la sentencia recurrida. Por ello, a este amparo se le identifica como amparo casación en alusión al recurso de casación que le sirvió de antecedente.

En relación a lo anterior la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación menciona:

“AMPARO DIRECTO, PRUEBAS EN EL.- De acuerdo con lo que disponen los artículos 117 y 118 de la Ley de Amparo, tratándose del juicio constitucional seguido directamente ante la Suprema Corte, la sentencia no debe

comprender más cuestiones que las legales que la demanda de amparo proponga, y en la misma sólo debe apreciarse el acto reclamado, tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, sin tomar en consideración las pruebas que no se rindieron ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada en el amparo, excepción hecha de las que se refieren a la procedencia o improcedencia del juicio constitucional, mismo que es una cuestión de derecho público, debe tomarse en cuenta, de oficio.

Quinta Epoca:

Tomo XXXIV, pág. 1917. Solares y Fernández Cejudo María Rosalía y Coags.

Por otro lado, las sentencias emitidas en este juicio de amparo son inatacables, razón por la cual contra ellas no procede ningún recurso; excepción hecha de aquellos en las cuales se impugne la inconstitucionalidad de una Ley o cuando se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, en cuyos casos procederá el Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.10. Efectos del amparo

El efecto de la sentencia de amparo es restituir al agraviado en el goce de sus garantías violadas, anulando los actos contrarios a la Constitución, u obligando a la autoridad a actuar cuando éstos son de abstención. En el caso de un amparo contra una clausura o una multa en materia ambiental, ello trae como consecuencia dejar sin efecto dichas sanciones.

Los quejosos pueden obtener el amparo y protección de la justicia federal cuando demuestran violaciones formales o de fondo que afecten sus garantías individuales. Por ejemplo, cuando al iniciar la visita domiciliaria el personal comisionado para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental no circunstancia en el acta correspondiente los pormenores de su identificación, el amparo se le concederá dejándose sin efectos la resolución administrativa en la que se le determinen infracciones a la legislación. Es decir, en este caso el amparo se otorga sin que se analice el fondo del asunto y sin que se califique por el juzgador si el quejoso está o no violando las normas ambientales.

Lo anterior se atenúa si consideramos que el otorgamiento del amparo a una persona no limita la facultad de la autoridad para realizar una nueva inspección y emitir una nueva resolución administrativa, en la cual la autoridad indudablemente cuidará no cometer los vicios por los que se concedió el amparo al quejoso, so pena de incurrir en la repetición del acto reclamado y hacerse acreedora a las sanciones que señala la Ley de Amparo.

Cuando los tribunales amparan a los quejosos, la Ley de Amparo establece medidas rigurosas para lograr que las autoridades responsables den cumplimiento a las ejecutorias de amparo, con el propósito de que se les restituya lo más pronto posible en el goce de sus garantías violadas.

En efecto, se confiere a las autoridades responsables un término de veinticuatro horas siguientes a la notificación de las ejecutorias de amparo para que den cumplimiento a dichas ejecutorias; de no ser así, los tribunales federales requerirán al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; si tampoco esto resultare y si existiera otro superior jerárquico, los tribunales requerirán a éste para que se cumplimentara la sentencia. (art. 105 L.A.).

Como medida extrema, la Ley de Amparo dispone que el expediente de amparo podrá ser remitido a la Corte para que se proceda a separar de su encargo a la autoridad responsable que se niega a dar cumplimiento a la sentencia de amparo, además de iniciar la acción penal que corresponda.

De igual manera la Ley de Amparo contempla la posibilidad de que los jueces de Distrito se constituyan en el lugar en que deba darse cumplimiento a la sentencia de amparo por ejecutarla por sí mismos (art. 111 L.A.)

Cabe señalar que el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo regula la posibilidad de sustituir la ejecución de la sentencia por el pago de los daños y perjuicios que el acto reclamado haya causado. Esta situación será a petición del quejoso y se sustanciará incidentalmente, de proceder el incidente, el Juez determinará la forma y cuantía de la restitución.

Entendemos que el incidente de daños y perjuicios como sustituto del cumplimiento de las sentencias de amparo procede únicamente cuando los quejosos han agotado todos los medios que señala la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las ejecutorias o cuando existe imposibilidad jurídica o material para restituirlos. Entender esta procedencia de otra manera, iría en contra de la finalidad del juicio de amparo que busca precisamente, restituir al agraviado en el goce de sus garantías violadas. Entonces, este incidente debe de proceder por excepción, cuando ya no exista la posibilidad de cumplimentar la sentencia por parte de las autoridades responsables.

Por otra parte, una vez que se declare la procedencia del incidente que se comenta, serán materia del mismo sólo los daños y perjuicios directamente ocasionados con el acto reclamado que se consideró inconstitucional y sólo los causados como consecuencia del incumplimiento de la sentencia. Esto es, debemos de partir del hecho de que si se cumpliera la sentencia, si se dejara sin efectos el acto reclamado y se restableciera el orden constitucional, el incidente de daños y perjuicios en ejecución sustituta no procedería. Los daños y perjuicios indirectos que ocasiona el acto reclamado, en todo caso, podrán ser materia de un juicio ordinario civil.⁷

⁷ Ver tesis I. 3o. A. 122 K del Seminario Judicial de la Federación, 8a. Época, Tomo XI-junio pág. 259.

Finalmente, debemos mencionar que el juicio de amparo concluye con el cumplimiento de la sentencia por parte de las autoridades responsables; si la ejecución de los actos reclamados ocasiona daños y perjuicios al quejoso, será la vía ordinaria civil mediante la cual los pueda reclamar. Al respecto, el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado en el pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones. Esa responsabilidad será solidaria cuando el servidor público actúa de manera dolosa y será subsidiaria en los demás casos.⁸

La responsabilidad solidaria del Estado, significa que el afectado podrá exigir directamente esa responsabilidad al propio Estado, a diferencia de la responsabilidad subsidiaria, en la cual el afectado deberá primero enderezar su acción en contra del funcionario que ordenó o ejecutó el acto y solo en caso de insolvencia de éste, podrá demandar el pago al Estado.

En caso de que el Estado pague los daños y perjuicios en forma solidaria o subsidiaria, podrá a su vez repetir contra el funcionario que los haya causado para obtener la restitución de lo que haya pagado. (art. 1928 C.C.)

5. REFLEXIÓN FINAL

La legislación ambiental tiene por objeto proteger, preservar y conservar los ecosistemas y la salud pública. Las actividades económicas y la modernización del país deben de realizarse de una manera racional, sin que se comprometa el habitat y la sobrevivencia de las generaciones futuras.

Es de importancia nacional la protección del derecho que tiene la sociedad a un ambiente sano. Esta tarea es de responsabilidad prioritaria de las autoridades ambientales.

Las autoridades tiene la fuerza que les confiere la Ley y la representación de los intereses colectivos, pero su actuación debe circunscribirse a los marcos establecidos por el Estado de derecho que prevalece en la sociedad mexicana; el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los gobernados, también debe ser propósito de las instituciones y de las autoridades.

En la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental, la autoridad deberá ser cuidadosa de observar las formalidades consagradas en la Constitución y en las normas reglamentarias, evitando con ello afectar injustificadamente la esfera individual de los gobernados.

⁸ Ver reformas al Código Civil, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

Ante el desvío de poder y para impugnar los actos de autoridad que se apartan de la legalidad, el legislador ha conferido a los particulares distintos medios de defensa, tanto administrativos como jurisdiccionales, que tienen por objeto dejar sin efectos los actos viciados y restituir a los agraviados en el goce de sus derechos.

Las irregularidades en la actuación de la autoridad y la anulación de sus actos desvían el cumplimiento de los propósitos de la norma e implican para la sociedad, consumo innecesario de recursos humanos y financieros. La autoridad debe tomar conciencia de ello, pero también los particulares deben asumir la corresponsabilidad que tienen en la protección y preservación del medio ambiente cumpliendo con los mandatos que la sociedad les ha impuesto a través del ordenamiento jurídico en la materia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Alvarez, Horacio. *El amparo contra leyes*. Ed. Trillas, 1990.
- Aguilar Ortíz, Germán. *Efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su Cumplimiento en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 7-21.
- Armienta Calderón, Gonzalo. *El Contencioso Administrativo Mexicano. Características y nuevas perspectivas en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1987. Tomo I, págs. 175-195.
- Arreola Ortíz, Leopoldo Rolando. *El Tribunal Fiscal de la Federación y los Obstáculos en la Impartición de Justicia en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 21-55.
- Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa, 1980.
- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 1979.
- Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. Ed. Porrúa, 1989.
- Cabezut Uribe, Adriana. *La Prueba en el Contencioso Administrativo en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 99-117.
- Cadena Rojo, Jaime. *Los recursos administrativos en Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, Tomo V, págs. 721-753. T.F.F. 1988.
- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Pblcas, A.C.. *Justicia Administrativa*. Ed. Trillas, 1988.
- De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Ed. Porrúa, 1988.
- Díaz de Falco, Rosa Ma. *La Imprudencia y Sobreseimiento en el Juicio de Nulidad en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 151-167.

- Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales. *Instructivo para las acciones de inspección y vigilancia de los recursos naturales*, SEDUE, 1986.
- Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica. *Metodología para el ordenamiento ecológico*. SEDUE, México.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. *La inspección y vigilancia, un Medio para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en México*. SEDUE, México, 1988.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. *Inspección y Vigilancia*. SEDUE, México, 1986.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. *Manual de Procedimientos para realizar visitas de inspección*. SEDUE, 1988.
- El juicio de nulidad ante el tribunal Fiscal de la Federación*. Primera Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, 27 de agosto de 1992.
- Espinosa Toriz, Luis Manuel. *Cumplimiento y eficacia de sentencias en materia administrativa*. Tesis/UNAM.
- Esquivel Vázquez, Gustavo A. *Demanda, Contestación de Demanda y Ampliación en el Código Fiscal de la Federación Vigente en 1986 en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 183-201.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. 1990.
- González Espinosa, Carlos. *Necesidad de que los actos de autoridad se encuentren lo suficientemente fundados y motivados en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, T.F.F. 1988. Tomo V, págs. 313-321.
- González Pérez, Jess. *La Jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F.. 1987. Tomo I, págs. 139-175.
- Hernández Sánchez, Alejandro y Bettinger Barrios, Herbert. *La justicia administrativa como coadyuvante de los Tribunales de anulación en Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, Tomo V, págs. 321-341. T.F.F. 1988.
- Herrera, Cresencio. *Naturaleza jurídica de las nulidades en materia administrativa*. Tesis, U. A. Z., 1976.
- Leyva y Córdoba, Juan Pablo. *Derecho sancionador administrativo*. Tesis, México, 1963.
- Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Ed. Porrúa, 1992.
- Lugo Lagunes, José Inocente. *Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T. F.F. 1988. Tomo VI, págs. 315-321.
- Margaín M., Emilio. *Multa por la violación a las Normas Administrativas no Fiscales en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 747-765.

- Mata Rodríguez, José. *El recurso administrativo de inconformidad en Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, Tomo V, págs. 821-835. T.F.F. 1988.
- Montejano Uranga, Luis. *Nulidad del acto administrativo*. Tesis, México. 1942.
- Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. Ed. Porrúa, 1980.
- Ramírez Moreno, Samuel. *Consideraciones Jurídicas Sobre la Inconstitucionalidad de la Obligación del Tribunal Fiscal de la Federación de Emitir sus Fallos para Ciertos Efectos en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 343-387.
- Rodríguez Lobato, Ral. *Derecho Fiscal*. Edit. Harla, México. 1986, págs. 265-288.
- Ruíz Massieu, José Francisco y Valdés, Diego. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 1983.
- Sánchez Gómez, Narciso. *La optatividad de los recursos administrativos en Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, Tomo V, págs. 855-873. T.F.F. 1988.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I y II. Porrúa. 1990.
- Sosa Mirós, Julio César. *La Influencia de la Doctrina Francesa en la Creación del Tribunal Fiscal de la Federación en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 79-99.
- Subsecretaría de Ecología, *Introducción a la Problemática Ecológica de México. Curso para Normalistas*. SEDUE, México, 1984.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del juicio de amparo*. Themis. 1992.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 1990.
- Toscano Toscano, Avelino. *Los Efectos de las Sentencias en el Juicio de Nulidad en el Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*. T.F.F. 1988. Tomo VI, págs. 447-475.
- Valdés Arreola, Oscar Jaime. *Breves consideraciones sobre la regulación de los recursos administrativos en Tribunal Fiscal de la Federación 50 años al Servicio de México*, Tomo V, págs. 885-907. T.F.F. 1988.
- Vázquez Alfaro, José Luis. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

REGIMEN FISCAL EN RELACION CON LAS OBLIGACIONES EN MATERIA AMBIENTAL

JUAN MANUEL TERAN
SILVIA GONZALEZ R.

SUMARIO.- INTRODUCCION.- 2. REGIMEN FISCAL GENERAL.- 2.1. Impuesto Sobre la Renta.- 2.1.1. Elementos del impuesto.- 2.1.1.1. Base y tarifa del impuesto.- 2.1.1.2. Sujetos del impuesto.- 2.1.1.2.1. Personas morales.- 2.1.1.2.1.1. Exenciones al pago del impuesto.- 2.1.1.2.1.2. Pagos provisionales.- 2.1.1.2.1.3. Ingresos acumulables 2.1.1.2.1.4. Ingresos no acumulables.- 2.1.1.2.1.5. Deducciones.- 2.1.1.2.1.5.1. Deducción inmediata.- 2.1.1.2.1.6. Pérdidas fiscales.- 2.1.1.2.1.7. Facultades de las autoridades fiscales.- 2.1.1.2.1.8. Empresas controladoras.- 2.1.1.2.1.9. Régimen simplificado de las personas morales.- 2.1.1.2.2. Personas física.- 2.1.1.2.2.1. Régimen general de las actividades empresariales.- 2.1.1.2.2.2. Deducciones 2.1.1.2.2.3. Exenciones del impuesto.- 2.2. Impuesto al Valor Agregado. 2.2.1. Elementos del impuesto.- 2.2.1.1. Sujetos del impuesto 2.2.1.2. Base y Tarifa del impuesto 2.2.1.3. Exenciones al pago del impuesto.- 2.2.1.4. Pagos provisionales.- 2.3. Impuesto al Activo.- 2.3.1. Elementos del impuesto.- 2.3.1.1. Sujetos del impuesto.- 2.3.1.2. Base y tarifa.- 2.3.1.3. Deducciones.- 2.3.1.4. Exenciones.- 2.3.1.5. Pagos provisionales.- 2.3.1.6. Disminución del impuesto.- 2.3.1.7. Régimen simplificado.- 2.3.1.8. Sociedades controladoras.- 2.3.1.9. Escisión de sociedades.- 3. REGIMEN FISCAL GENERAL APLICABLE EN MATERIA AMBIENTAL.- 3.1. Prevención y control de la contaminación atmosférica.- 3.1.1. Pago de derechos.- 3.2. Prevención y control de la contaminación de aguas.- 3.2.1. Pago de derechos.- 3.3. Sector forestal.- 3.3.1. Pago de derechos.- 3.4. Residuos peligrosos.- 3.4.1. Pago de derechos.- 4. ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA AMBIENTAL.- 4.1. Procedimiento para el otorgamiento de estímulos fiscales.- 4.2. Pago de derechos por el otorgamiento de estímulos fiscales.- 4.3. Acreditamiento de estímulos fiscales.- 4.4. Recargos por acreditamiento de estímulos imprecidentes. 4.5. Prevención y control de la contami-

nación atmosférica.- 4.6. Sector forestal.- 4.7. Contaminación generada por la emisión de ruido. Conclusiones.

INTRODUCCION

El régimen fiscal en juego, en relación con el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental, no se encuentra determinado en un sólo ordenamiento jurídico-tributario, sino en el conjunto de disposiciones aplicables en materia fiscal. En esencia, se debe suponer que dichas disposiciones, al igual que aquéllas que regulan los aspectos relacionados con la problemática ecológica; pretenden disminuir los índices de contaminación del aire en las grandes ciudades, mejorar los sistemas de recolección y manejo de los residuos sólidos, fortalecer el sistema de reservas naturales y proteger los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos del país, así como instrumentar "las bases de la política ecológica nacional y de ... instrumentos no sólo diseñados específicamente para su ejecución, sino también como instrumentos más generales del desarrollo"¹

Las bases de la política ecológica nacional incluyen, el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y las Normas Oficiales Mexicanas, mientras que los instrumentos para su ejecución se establecen a través de la planeación, la regulación de las actividades productivas y de servicios, los estímulos fiscales y los financiamientos.

Por lo anterior, uno de los principales problemas que se le presenta principalmente a los diversos sectores productivos, es la determinación de las disposiciones que en materia tributaria se aplicarán a las actividades que llevan a cabo y que se relacionan con aspectos ambientales.

El presente capítulo, tiene por objeto señalar en términos generales cuáles son las disposiciones fiscales de carácter federal que inciden en los sectores productivos en materia ambiental; para ello se divide en tres apartados que analizan respectivamente, el régimen fiscal general, disposiciones aplicables a la materia ambiental y las bases para el otorgamiento de estímulos fiscales en dicha materia.

Para ubicar esas disposiciones en un contexto teórico general, conviene recordar que el deterioro del ambiente natural por la actividad productiva, representa costos sociales externos de las unidades productivas. Por eso, conforme a la neutralidad fiscal deseable, para la eficacia económica, un objetivo válido de la tributación sería "internalizar" esos costos externos, por la vía de gravámenes equivalentes para compensarlos. Ante la dificultad técnica para cuantificar esos costos sociales externos, paralela a la dificultad similar para cuantificar los beneficios sociales que traen las actividades productivas, la opción que resta es, acudir a la regulación con el apoyo de

¹ Tomado de: Exposición de motivos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en: De la Madrid Hurtado, Miguel. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. México, Presidencia de la República, Tomo 35, 1988, p.16.

las medidas tributarias. La regulación establece sanciones pecuniarias punitivas, entre otras, para propiciar su observancia; a la vez acude al apoyo tributario para facilitar e incentivar, por vía de reducciones en los gravámenes generales, también la observancia de la regulación. Estas reducciones son incentivos fiscales que, mediante un mecanismo opuesto al de sanciones pecuniarias punitivas, coadyuvan con estos últimos en el mismo sentido: propiciar la observancia de la regulación.

2. REGIMEN FISCAL GENERAL

En primer lugar, la Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento jurídico que legitima los ingresos que el Estado va a percibir anualmente para sufragar el gasto público, y determina a su vez el ámbito temporal de validez anual de las leyes específicas que rigen a cada uno de los impuestos aplicables a las fuentes tributables.

Sin embargo, la vigencia anual de la Ley de Ingresos determina que las leyes que regulan a cada impuesto, de hecho pueden ser de vigencia indefinida; ya que desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira y renacen al día siguiente con la nueva Ley de Ingresos que reitera el impuesto. Es decir, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos siguiente, quedaría inaplicable la ley regulatoria del impuesto desaparecido (consecuencia de la anualidad). En suma, las leyes tributarias especiales deben entenderse incorporadas a la Ley de Ingresos de la Federación.

Correlativamente a la facultad que la Constitución otorga en su artículo 73 fracción VII al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos, está la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, conforme lo establece el artículo 31 fracción IV de la Constitución. Sin embargo, aunque pareciera que esta última fracción excluye a los extranjeros, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho extensivo este precepto a los extranjeros por razón del concepto de residencia a que se refiere la norma constitucional, de tal forma que la obligación de contribuir concierne por igual a los extranjeros y a los mexicanos radicados en México.

Asimismo, es práctica internacional gravar a los no residentes cuando las fuentes de riqueza de que se benefician están ubicadas en el país, o cuando ahí se presenten las situaciones o actos gravables, así como cuando en el país se encuentren los bienes. Esta práctica se encuentra consagrada en numerosos tratados bilaterales y multilaterales, por lo que puede considerarse también parte del derecho internacional general.

Los ingresos propios del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene.

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º fracción I, define a los impuestos utilizando un procedimiento que podría llamarse residual, ya que establece que “son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la

misma y que sean distintas...”² de las aportaciones de seguridad social las contribuciones de mejoras y los derechos.

El artículo 22 constitucional otorga al legislador un gran margen para el establecimiento de los impuestos, ya que aun cuando prohíbe la confiscación de bienes, establece que no se considera con ese carácter la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos. Asimismo conforme al artículo 28 de la Constitución, no se establecerán monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria; sin embargo, esta protección no se refiere a los casos en que se exepúa a una clase determinada de individuos o de actividades del pago de impuestos, como podría ser el caso de un estímulo fiscal.

Los impuestos se pueden clasificar como directos o indirectos, ya sea que incidan sobre el contribuyente es decir, que estén dirigidos a la renta o al patrimonio, o bien sean trasladables o sean dirigidos a los consumos o enajenaciones de la propiedad. En relación con lo anterior, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Activo son típicos impuestos directos, mientras que el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, son típicos impuestos indirectos.

2.1. Impuesto sobre la renta. Este impuesto tiene por objeto gravar los ingresos netos de los contribuyentes

2.1.1. Elementos del impuesto

2.1.1.1. Base y tarifa del impuesto

La base gravable para las personas morales es el resultado fiscal, el cual se obtiene disminuyendo de los ingresos acumulables las deducciones autorizadas por la Ley -utilidad fiscal- y en su caso, las pérdidas pendientes de aplicar de los 5 ejercicios anteriores. La tasa aplicable es del 35%.³

² “... I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, y que sean distintas de las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado...”

³ Véase: artículo 10 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta

Impuesto anual a pagar = Resultado fiscal x tasa del 35%

Resultado Fiscal = Utilidad Fiscal - Pérdidas fiscales actualizadas pendientes de aplicar de otros ejercicios.

Utilidad fiscal = Ingresos Acumulables - Deducciones Autorizadas

2.1.1.2. Sujetos del impuesto

Los sujetos obligados al pago del impuesto sobre la renta, según el artículo 1o. de la ley son:

“Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto...en los siguientes casos: ... I. Los residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza... II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país respecto de los ingresos atribuibles... III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos.”

Para efectos del artículo anterior, se consideran establecimientos permanentes cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales, las sucursales, las fábricas, los talleres, las instalaciones, minas, las canteras o cualquier lugar de explotación o extracción de los recursos naturales, etc.

2. 1.1.2.1. Personas morales

2. 1.1.2.1.1. Exenciones al pago del impuesto

La ley establece exención al pago del impuesto a las personas morales dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, siempre y cuando no superasen de 20 veces el salario mínimo general anual. Asimismo se señalan otros ingresos exentos como los obtenidos por ejidos, uniones, asociaciones rurales, etc.

2. 1.1.2.1.2. Pagos provisionales

Se efectuarán pagos provisionales antes del día 17 del mes inmediato posterior al que se causen, y se harán dos ajustes: uno en el primer mes de la segunda mitad del ejercicio y el otro en el último mes del mismo; se considera que los pagos provisionales son a cuenta del pago del ejercicio.

Determinación de pagos provisionales:⁴

<u>Utilidad fiscal + deducciones (art. 51)</u>				
Ingresos nominales del ejercicio	=			Coefficiente de utilidad del último ejercicio de 12 meses.
Utilidad Fiscal para el pago provisional	=	Ingreso nominales del período	X	Coefficiente de utilidad del último ejercicio de 12 meses.
Utilidad Fiscal base para el pago provisional	=	Utilidad fiscal para el pago provisional	-	Pérdidas fiscales pendientes de amortizar
Impuesto del período	=	Utilidad fiscal base para el pago provisional	X	Tasa del impuesto
Impuesto del pago provisional del mes	=	Impuesto del período	-	Pagos provisionales enterados anteriormente en el ejercicio - ISR retenido por intereses

Los ingresos nominales “corresponden a los ingresos acumulables, con excepción de la ganancia inflacionaria, considerando los ingresos por intereses y la ganancia cambiaria, sin restarles el componente inflacionario.”⁵

2.1.1.2.1.3. Ingresos acumulables

Según los artículos 15 y 17 de la Ley, se consideran ingresos acumulables: “todos los ingresos que obtengan las personas morales en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo...inclusive los provenientes de sus establecimientos en el extranjero...”; así como también, la determinación presuntiva que haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las acciones o mejoras en propiedad ajena, la ganancia derivada en la enajenación de activos fijos y terrenos, títulos valor, acciones, recuperaciones de créditos incobrables y de pérdidas, los intereses y la ganancia inflacionaria, considerada esta última como ingresos por la disminución real de sus deudas.

⁴ Véase: art. 12 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta

⁵ Calvo Langarica, César. PROBLEMAS DEL ESTUDIO CONTABLE DE LOS IMPUESTOS. México, Pac, S.A. de C.V., 1993, p. 15.

Los ingresos se obtienen en la fecha de enajenación o prestación de servicios, es decir, cuando se celebre el contrato o a falta de éste, cuando:

- Se expida el comprobante
- Se envíe o entregue el bien o preste el servicio
- Se cobre o sea exigible total o parcialmente el precio o la contraprestación pactada, aun cuando provenga de anticipos
- Se reciban títulos de créditos en pago o en garantía

2.1.1.2.1.4. Ingresos no acumulables

Los ingresos no acumulables son considerados aquéllos que provengan de la revaluación del activo fijo y del capital o de otros conceptos que reflejan el efecto de la inflación en los estados financieros, así como los que se obtengan por aumento de capital, por pago de la pérdida de sus acciones o por valorar sus acciones mediante el método de participación, y los dividendos o utilidades cobrados.

La ganancia por enajenación de acciones se determina de la siguiente forma:⁶

$$\text{Costo promedio por acción} = \frac{\text{Monto original ajustado de las acciones}}{\text{No. de acciones del contribuyente}}$$

El Monto original ajustado por acción se determina:

$$\begin{aligned} & \text{Costo comprobado de adquisición actualizado o costo promedio anterior} \\ + & \text{ Utilidades fiscales actualizadas.} \\ - & \text{ Pérdidas fiscales actualizadas.} \\ + & \text{ Dividendos actualizados percibidos por la sociedad emisora.} \\ = & \text{ Monto original ajustado de las acciones.} \end{aligned}$$

2.1.1.2.1.5. Deducciones.

Las deducciones autorizadas por la Ley, se encuentran consagradas en el artículo 22 que a la letra dice:

“Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

- I. Las devoluciones que se reciban, los descuentos o bonificaciones que se hagan, aun cuando se efectúen en ejercicios posteriores.
- II. Las adquisiciones de mercancías, así como de materias primas, productos

⁶ Véase artículos 19 y 19-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta

semiterminados que utilicen para prestar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos, disminuidas con las devoluciones, descuentos y bonificaciones sobre las mismas, efectuadas inclusive en ejercicios posteriores...

III. *Los gastos.*

IV. *Las inversiones.*

V. La diferencia entre los inventarios final e inicial de un ejercicio...tratándose de contribuyentes dedicados a la ganadería.

VI. Los créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito, fuerza mayor...

VI. Las aportaciones para fondos destinados a la investigación y desarrollo de tecnología...

VII. La creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal...

X. Los intereses y la pérdida inflacionaria...

XI. Los anticipos y los rendimientos que paguen las sociedades cooperativas de producción, así como los anticipos que entreguen las sociedades y asociaciones civiles a sus miembros..."

Las personas morales residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, podrán hacer según el artículo 23 de la Ley las deducciones relativas al establecimiento, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados en el artículo 24.⁷

Se consideran gastos no deducibles⁸:

- Impuesto Sobre la Renta a cargo del propio contribuyente o de terceros, cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social e Impuesto al Activo
- *Gastos relacionados con inversiones no deducibles*
- Las cantidades que tengan el carácter de participación de utilidades
- Obsequios, atenciones y otros análogos
- Gastos de representación
- Viáticos y gastos de viaje
- *Sanciones o indemnizaciones y penas convencionales, salvo que respecto a indemnizaciones por daños y perjuicios y penas convencionales, la Ley establezca que podrán deducirse cuando se imponga la obligación de pagarlas por provenir de riesgos creados, responsabilidad objetiva, fuerza mayor o por actos de*

⁷ Dentro de los requisitos que señala el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que se deberán cumplir para llevar a cabo las deducciones autorizadas, destacan:

- Que sean estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente
- Tratándose de deducción inmediata se cumpla con la obligación de registro específico
- En los casos de deducción de inversiones; se proceda en los términos de la Sección III del Capítulo 2.
- Cumplir con las obligaciones relativas a retenciones y enteros de impuestos a cargo de terceros, etc.

⁸ Véase artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

terceros, y siempre y cuando no se hayan originado por culpa imputable al contribuyente

- Intereses por préstamos de personas físicas no lucrativas
- Provisiones para reserva de activo o de pasivo
- Reservas para indemnizaciones y antigüedad
- Primas por reembolso de capital
- Pérdidas por caso fortuito o por enajenación de bienes
- Crédito comercial
- *Los pagos por el uso o goce de casas, aviones, embarcaciones y uso temporal de automóviles salvo tratándose de automóviles utilitarios*
- Pérdidas por enajenación o caso fortuito de inversiones no deducibles
- Los pagos por concepto de Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Pérdidas por fusión, reducción o liquidación de capital
- Pérdidas por enajenación de acciones u otros títulos valor
- Gastos a prorrata en el extranjero
- El precio pagado por operación de cobertura cambiaria
- Consumos en restaurantes y bares, gastos en comedores
- Servicios aduaneros, salvo honorarios de agentes aduanales y gastos incurridos por éstos

Las inversiones según lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, son:

“Los activos fijos, los gastos y cargos diferidos y las erogaciones realizadas en períodos preoperativos...”

Activo fijo es el conjunto de bienes tangibles que utilicen los contribuyentes para la realización de sus actividades y que se demeriten por el uso en el servicio del contribuyente y por el transcurso del tiempo...

Gastos diferidos son los activos intangibles representados por bienes o derechos que permitan reducir costos de operación o mejorar la calidad o aceptación de un producto, por un período limitado inferior a la duración de la actividad de la persona moral.

Cargos diferidos son aquéllos que reúnan los requisitos señalados en el párrafo anterior, pero cuyo beneficio sea por un período ilimitado que dependerá de la duración de la actividad de la persona moral.

Erogaciones en períodos preoperativos son aquéllas que tienen por objeto la investigación y desarrollo relacionados con el diseño, elaboración, ...presta-

ción de un servicio; siempre que las erogaciones se efectúen antes de que el contribuyente enajene sus productos o preste sus servicios en forma constante.”

Las inversiones se podrán deducir aplicando las tasas de depreciación y amortización establecidas en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley, al monto original de la inversión, el cual “comprende además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del mismo a excepción del impuesto al valor agregado, así como las erogaciones por concepto de derechos, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo de comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales.”⁹

Determinación de inversiones deducibles:

Depreciación anual = Monto original de la inversión X Tasa (%) de depreciación de la inversión

Depreciación anual = $\frac{\text{Depreciación mensual}}{12}$

Depreciación de ejercicio = Depreciación mensual X No. de meses completos que se utilizó el bien en el ejercicio.

Indice Nacional de Precios al Consumidor del último mes de la primera mitad del período en el que el bien haya sido utilizado en el ejercicio por el que se efectúe la deducción

Factor de actualización = _____

Indice Nacional de Precios al Consumidor del mes en que se adquirió el bien

Depreciación del ejercicio actualizada = Depreciación del ejercicio X Factor de actualización

⁹ Véase: Ley de Impuesto Sobre la Renta, artículo 41, párrafo segundo

Tratándose de inversiones relacionadas con contratos de arrendamiento financiero, se considerará como monto original de la inversión la cantidad que se hubiere pactado como valor del bien.

Sin embargo, según el artículo 50 de la Ley, si en el contrato se establecen opciones para deducción, y se hace uso de alguna de ellas, se tendrá que tomar en cuenta que:

I. Si se opta por transferir la propiedad del bien ... mediante el pago de una cantidad determinada, o por prorrogar el contrato por un cierto plazo, el importe de la opción se considerará complemento del monto original de la inversión, deduciéndose en el porcentaje que resulte de dividir el importe de la opción entre el número de años que falten para terminar de deducir el monto original de la inversión.

II. Si se obtiene participación por la enajenación de los bienes a terceros, deberá considerarse como deducible la diferencia entre los pagos efectuados y las cantidades ya deducidas, menos el ingreso obtenido por la participación en la enajenación a terceros.”

2.1.1.2.1.5.1. Deducción inmediata

En el artículo 51 de la Ley, se incluye la opción para deducir en una sola vez un porcentaje de los “bienes nuevos”¹⁰, en lugar de las tasas de depreciación anual ya comentadas.

$$\text{Deducción} = \text{Monto original de la inversión} \times \% \text{ de deducción (art. 51)}$$

Sin embargo, la parte del monto original de la inversión que exceda de la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje autorizado, no será deducible.

Se excluyen de esta opción el mobiliario y equipo de oficina, los automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones, remolques o aviones.

Reglas para efectuar la deducción inmediata de inversiones:

- a) *Que las inversiones se realicen en bienes que se utilicen permanentemente fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara.*
- b) Actualizar el monto original de la inversión.
- c) En el caso de que los bienes se enajenen, se pierdan o dejen de ser útiles se podrá hacer una deducción, además de la señalada en el artículo 51, que consistirá en aplicar al monto original de la inversión actualizada los porcentajes que fija la Ley en el artículo

¹⁰ La Ley del Impuesto Sobre la Renta en su artículo 51 penúltimo párrafo señala que: “se consideran bienes nuevos los que se utilizan por primera vez en México.”

51-A en función del número de años transcurridos desde que se efectuó la deducción inmediata y el porcentaje de deducción inmediata aplicado al bien en cuestión.

2.1.1.2.1.6. Pérdidas fiscales

Las pérdidas fiscales derivadas de un ejercicio podrán disminuirse de la utilidad fiscal obtenida en los cinco ejercicios siguientes a aquél en el que se causaron, sin embargo, si no se disminuyen contra los ejercicios en los que hubo utilidad se perderá el derecho para hacerlo. Ahora bien, si la pérdida no se agota en el plazo señalado y si en el ejercicio que se está disminuyendo hubo pérdida se tendrá de plazo otros cinco ejercicios para disminuirla, pero sólo en la medida de que se trate de pérdida contable y no solamente fiscal.

Las pérdidas para que puedan ser amortizadas deberán actualizarse conforme al factor inflacionario del índice nacional de precios al consumidor.

En el caso de escisión, las pérdidas se podrán dividir proporcionalmente a la división del capital contable entre la empresa escidente y la escindida.

En el caso de fusión, las pérdidas sólo se podrán amortizar contra la utilidad fiscal correspondiente a la explotación de los mismos giros en que se produjo la pérdida.

2.1.1.2.1.7. Facultades de las autoridades fiscales

En el capítulo VI de la Ley, se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar presuntivamente precios de compra o venta y/o estimaciones por operaciones realizadas por los contribuyentes que no cuenten con la documentación necesaria.

Los coeficientes para la determinación presuntiva de la utilidad fiscal de acuerdo al giro de la empresa son: 3%, 5%, 10%, 20%, 25% y 30%, de los ingresos acumulables.

2.1.1.2.1.8. Empresas controladoras

En cuanto a la aplicación del régimen a que deben sujetarse las empresas controladoras así como sus controladas, es necesario definir que se consideran empresas controladoras aquéllas sociedades mercantiles que posean más del 50% de las acciones de otras empresas en forma directa o indirecta, o bien, que tengan control efectivo sobre ellas. Las empresas controladoras deberán determinar en una sola base su resultado fiscal consolidado, sobre la cual se aplicará la tasa del 35%.

Tanto la Sociedad Controladora como las Controladas, quedan obligadas a presentar dictamen fiscal firmado por contador público registrado.

El artículo 57-J de la Ley establece las empresas que no se consideran “Controladoras” o “Controladas”, dentro de las cuales se encuentran:

- Empresas que no sean Sociedades Mercantiles

- Instituciones de Crédito, Organizaciones de Crédito, Sociedades de Inversión, Casas de Bolsa y de Cambio
- Residentes extranjeros
- Las que se encuentren en liquidación
- Sociedades y Asociaciones Civiles

El resultado fiscal podrá consolidarse durante cinco años como mínimo y hasta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice para dejar de hacerlo.

La fecha de cierre de las empresas controladas, deberá ser igual que el de la controladora.

Las empresas controladoras no podrán tener régimen especial de tributación.

Además de las obligaciones ya señaladas, se deberá cumplir con las siguientes disposiciones:

- Llevar contabilidad, expedir comprobantes, registro especial de inversiones en los casos de deducción inmediata, registro de utilidades generadas, conservar documentación, presentar declaraciones del ejercicio así como de clientes y proveedores, formular balance y levantar inventario, etc.
- Los residentes en el país que tengan establecimientos extranjeros, deberán cumplir con las obligaciones relativas a llevar contabilidad y conservar libros y documentos.
- Llevar un registro específico para controlar la deducción inmediata de activos fijos nuevos y un registro de las operaciones que efectúen con títulos valor emitidos en serie.

2. 1.1.2.1.9. Régimen simplificado de las personas morales

Este régimen se establece para aquellas personas que se dediquen exclusivamente a las siguientes actividades:

- Agrícolas
- Ganaderas
- Pesqueras
- Silvícolas
- Autotransporte terrestre de carga
- Autotransporte terrestre de pasajeros

Sin embargo, se establece excepción al régimen simplificado para aquellas personas morales consideradas como controladora y controladas.

La determinación del pago del impuesto consiste en aplicar al resultado fiscal la tasa del 35%, es decir:

Impuesto a pagar = Resultado Fiscal X 35%

Resultado Fiscal = Total de entradas - Salidas autorizadas

Las personas morales que de acuerdo al artículo 70 y 73 de la Ley no se consideran contribuyentes, quedan obligadas a:

- Llevar registros contables
- Expedir comprobantes
- Presentar declaración
- Proporcionar constancia de remanente distribuible
- Retener y enterar I.S.R. y obtener comprobantes

2. 1.1.2.2. Personas físicas

2. 1.1.2.2.1. Régimen general a las actividades empresariales

El artículo 107 de la Ley establece que “ se considerarán ingresos por actividades empresariales los provenientes de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas .”

Determinación del impuesto anual :

Impuesto = Resultado fiscal x Tasa del 35%

Resultado
fiscal = Ingresos - Deducciones autorizadas - Pérdidas pendientes de amortizar actualizadas

2.1.1.2.2.2. Deducciones

Según lo establecido en el artículo 108 de la Ley, las personas físicas con actividades empresariales podrán efectuar las siguientes deducciones:

- Devoluciones o descuentos
- Adquisiciones de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados que se utilicen para prestar el servicio, fabricar bienes o para enajenarlos
- *Gastos*
- *Inversiones*
- La diferencia entre los inventarios, tratándose de contribuyentes dedicados a la ganadería

- Los intereses
- La pérdida inflacionaria

Requisitos para deducciones. El artículo 136 de la Ley establece que las deducciones deberán ser: estrictamente indispensables, se deduzcan una sola vez aun cuando se relacionen con diversos ingresos, se encuentren registradas en la contabilidad, tratándose de inversiones no se establezca revaluación, comprobar expresamente el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios.

No se considerarán deducibles:

- Impuesto sobre la renta, los pagos del impuesto al activo y aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social del propio contribuyente; con excepción de las cuotas obrero patronales pagadas por los patrones
- Inversiones en casas, comedores, aviones y embarcaciones
- Las inversiones o pagos por el uso o goce temporal de automóviles comprendidos dentro de las categorías "B" y "C" del artículo 5o. de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Obsequios, atenciones y otros análogos
- Donativos y gastos de representación
- Sanciones, indemnizaciones por daños y penas convencionales; salvo que éstas no sean originadas por culpa imputable al contribuyente
- Salarios, comisiones y honorarios pagados por arrendadores de inmuebles
- Intereses sobre bienes no productivos
- Viáticos
- Participación de utilidades
- Pérdidas y gastos relacionados con inversiones no deducibles
- Servicios aduaneros distintos de los honorarios de agentes aduanales, etc.

Las tasas para deducción de inversiones son iguales a las establecidas para las personas morales. (Artículos 108 y 138 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta)

También las reglas sobre amortización de pérdidas son sustancialmente iguales a las aplicables a las personas morales. (Artículo 110 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta)

Se efectuarán mensualmente pagos provisionales a cuenta del impuesto del ejercicio a más tardar los días 17 del mes inmediato posterior al que se causaron; así como dos ajustes en el año, los cuales se llevarán a cabo durante los meses de julio y diciembre .

La declaración anual se presentará dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio y se considerará como pago definitivo.

Además de efectuar el pago del impuesto, se deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes
- Llevar contabilidad
- Expedir comprobantes de ventas
- Llevar un registro específico de inversiones cuando se opte por deducción inmediata
- Conservar registros y comprobantes
- Formular balance y levantar inventario
- Presentar declaración de clientes y proveedores; así como información de retenciones, etc.

2. 1.1.2.2.3. Exenciones del impuesto

En el artículo 77 de la Ley, se establecen exenciones a personas físicas para el pago del impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

- Prestaciones complementarias al salario mínimo, así como las horas extras
- Indemnizaciones
- Jubilaciones
- Gastos médicos y de funeral
- Prestaciones de Seguridad Social
- Gratificaciones
- Gastos de representación
- Rentas congeladas
- Impuestos trasladados, etc.

2.2. Impuesto al valor agregado

2.2.1. Elementos del impuesto

2.2.1.1. Sujetos del impuesto

Los sujetos obligados al pago del impuesto al valor agregado según el artículo 1o. de la Ley son:

“... las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

I. Enajenen bienes

II. Presten servicios independientes

III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes

IV. Importen bienes o servicios”

2.2.1.2. Base y tarifa del impuesto

El impuesto se calculará aplicando al valor del bien la tasa del 10%; tomándose en cuenta que en ningún caso se considerará que el impuesto forma parte del valor del bien.

$$\text{Pago del impuesto} = \text{Valor del bien} \times \text{Tasa del 10\%}$$

El impuesto al valor agregado tiene por objeto trasladar hasta el último consumidor el pago del impuesto; en virtud de lo cual se puede considerar que al ser trasladado y acreditado se recupera el importe pagado y por tanto desde el primer momento de producción hasta el último se está de hecho liberado de la carga del mismo.

Determinación del impuesto a pagar:

$$\text{Pago del Impuesto} = \text{Impuesto a cargo (trasladado a terceros)} - \text{Impuesto trasladado o pagado en la importación de bienes o servicios que sean acreditables.}$$

El artículo 1o. de la Ley define que se entenderá por “traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer ... de un monto equivalente al impuesto...”. Asimismo en el artículo 4o. se señala que el “impuesto acreditable” es el monto equivalente al del impuesto al valor agregado que le hubiesen trasladado o el impuesto pagado con motivo de la importación.

La Federación, el Distrito Federal, Estados, Municipios, organismos descentralizados, instituciones y asociaciones de beneficencia privada, sociedades cooperativas, etc. que no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, están obligados a aceptar la traslación del impuesto, en su caso, pagar el IVA y trasladarlo.

La Ley establece que no sólo se aplicará la tasa del 10%, sino también aquéllas que la Ley señala de manera específica para determinadas actividades.

En relación con lo anterior, las actividades o actos que se lleven a cabo en la enajenación de productos animales y vegetales que no estén industrializados (salvo el hule), maquinaria para accionar implementos agrícolas, fertilizantes y plaguicidas destinados a la agricultura, ganadería o prestación de servicios destinados a las actividades agropecuarias, la exportación de bienes y servicios de empresas residentes en el país, etc. se aplicará la tasa del 0%.

Asimismo, en los casos de importación o enajenación de productos destinados a la alimentación y medicamentos de patente, el artículo 2o -B establece que la tasa aplicable es del 6%, a excepción de las bebidas distintas de la leche, jarabes o concentrados para preparar refrescos y aquéllos a los que se les aplica la tasa del 0%, etc.

El impuesto se calculará por ejercicios fiscales, mediante declaración que deberá presentarse ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes al cierre

del ejercicio; salvo en los casos en los que se enajene un bien o se preste un servicio en forma accidental y por los que se deba pagar el IVA, el pago se realizará ante las oficinas autorizadas dentro de los 15 días hábiles a aquél en el que se obtenga el servicio o la contraprestación.

2.2.1.3. Pagos provisionales

Se realizarán pagos provisionales en las fechas señaladas para efecto del pago del Impuesto Sobre la Renta.

$$\text{Pagos provisionales} = \text{Impuesto correspondiente al total de actividades realizadas en el período} - \text{Cantidades por las que procede el acreditamiento (art. 5o Ley del IVA)}$$

En los supuestos en los que en la declaración del pago provisional haya saldo a favor, éste se podrá acreditar contra el impuesto que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, o bien solicitar la devolución del total del saldo a favor.

2.2.1.4. Exenciones al pago del impuesto

a) Están exentas las personas físicas con actividades empresariales que sólo presten servicios o enajenen bienes al público en general, siempre y cuando en el año anterior se hayan obtenido ingresos por esas actividades y los activos utilizados no excedan de 77 y 15 veces el salario mínimo general, respectivamente.

b) La enajenación de los siguientes bienes:

- Suelo, construcciones accesorias destinadas para la casa habitación
- Oro, así como joyería que contenga como mínimo el 80% de dicho material
- Enajenaciones no efectuadas, sobre las cuales se tendrá el derecho a la devolución del impuesto
- Bienes muebles usados, a excepción de los enajenados por empresas, etc.
- Libros y revistas así como el derecho para usar o explotar una obra que realice su autor
- Billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos o juegos con apuestas y concursos de toda clase, así como los premios respectivos a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta
- Moneda nacional y moneda extranjera, así como las piezas de oro o de plata que hubieran tenido tal carácter y las piezas denominadas “onza troy”
- Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito excepto certificados de depósito de bienes cuando por la enajenación de éstos se esté obligado a pagar el mismo

c) La presentación de los siguientes servicios:

- Los prestados en forma gratuita, salvo que los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio
- Los de enseñanza, que presten los organismos descentralizados y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley Federal de Educación
- El transporte público terrestre, excepto por ferrocarril
- Servicios profesionales de medicina
- Los espectáculos públicos, por el boleto de entrada
- Los proporcionados a sus miembros como contraprestación normal de cuotas, tratándose de partidos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, asociaciones, etc.

d) Los sujetos que lleven a cabo las importaciones siguientes:

- Las que en términos de la Ley Aduanera no se consuman, las temporales, aquéllas que sean objeto de tránsito de transbordo y las que tengan carácter de retorno de bienes exportados temporalmente
- Las de bienes que no den lugar al pago del impuesto en el país
- Las de equipajes y menajes de casa a que se refiere la legislación ambiental
- Las de bienes donados por residentes en el extranjero a la Federación, entidades federativas, municipios o cualquier otra persona autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Las obras de artes para exhibición pública en forma permanente
- Obras de arte creadas en el extranjero por mexicanos o residentes en territorio nacional, siempre que sea realizada por su autor

Para efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado el artículo 24 de la misma, señala que se consideran importaciones de bienes o servicios:

“I. La introducción al país de bienes.

II. La adquisición por...residentes en el país de bienes intangibles enajenados por ... no residentes en él.

III. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles proporcionados por ... no residentes...

IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega ... se hubiera efectuado en el extranjero.

V. El aprovechamiento en territorio nacional de los servicios..., cuando se presten por residentes en el país...”

Asimismo en el artículo 29 de la citada Ley se establece que se considera exportación de bienes o servicios:

I. La que tenga el carácter de definitiva , en los términos de la legislación aduanera.

II. La enajenación de bienes intangibles...

III. El uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles proporcionados por personas residentes en el país.

IV. El aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país por concepto de:

a) Asistencia técnica, servicios técnicos relacionados con ésta e informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas.

b) Operaciones de maquila para exportación en los términos de la legislación aduanera.

e) Seguros y reaseguros, así como afianzamiento y reafianzamientos.

f) Operaciones de financiamiento..."

En los supuestos de importaciones para acreditar el impuesto, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Que se trate de bienes o servicios estrictamente indispensables, es decir, que las erogaciones realizadas sean deducibles para efectos del Impuesto Sobre la Renta, aun en los casos en que no se esté obligado al pago de este último; asimismo en el caso de deducciones parciales el acreditamiento sólo será por la proporción deducible.

Por otra parte, si las inversiones se realizan en períodos preoperativos, se podrá hacer la estimación y acreditar el impuesto que corresponda a las actividades por las que se vaya a estar obligado al pago del mismo.

b) Que el impuesto se haya trasladado expresamente al contribuyente, y contar con la documentación que lo acredite.

Tratándose de exportación de bienes tangibles, la devolución procederá hasta el momento en que se consume la exportación de acuerdo a lo dispuesto por la legislación aduanera.

En las enajenaciones a plazos el IVA podrá diferirse del precio pactado, excluyendo los intereses, conforme se vayan realizando los pagos; respecto a los intereses éstos podrán diferirse en el mes en que sean exigibles. Sin embargo, tratándose de arrendamiento financiero el diferimiento podrá realizarse de acuerdo al monto de los pagos por concepto de intereses.

En relación a los pagos anticipados, el impuesto se pagará de acuerdo al monto del anticipo y en el momento en que éste se efectúe.

Por otra parte, los sujetos obligados al pago del impuesto al valor agregado, además de las obligaciones antes mencionadas deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el artículo 32 de la Ley, dentro de las cuales se encuentran:

- Llevar contabilidad
- Expedir comprobantes, que deberán incluir en el precio del bien el impuesto a pagar; en el caso de que se esté obligado a trasladar el impuesto, se tendrá que presentar solicitud por escrito además de los comprobantes expedidos
- Presentar declaraciones, etc.

Cabe mencionar, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley, podrá celebrar convenios con los Estados que soliciten adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a efecto de determinar la no imposición de impuestos locales o municipales de los siguientes actos o actividades:

I ... por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que derivan de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten...

III. Los bienes que integren el activo sobre la utilidad o el capital de las empresas.

V. Intereses, los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación..."

2.3. Impuesto al activo

2.3.1. Elementos del impuesto

2.3.1.1. Sujetos del impuesto

En términos del artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Activo, se considera que están obligadas al pago del impuesto por el activo que tengan cualquiera que sea su ubicación:

- Las personas físicas que realicen actividades empresariales
- Las personas morales, residentes en México
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento en el país, por el activo atribuible a dicho establecimiento
- Los residentes en el extranjero, por los inventarios que mantengan en el territorio nacional para ser transformados o que hayan sido transformados por un contribuyente del impuesto

2. 3.1.2. Base y tarifa

Al valor del activo correspondiente al ejercicio fiscal, se le aplicará la tasa del 2%. El valor del activo consistirá en sumar los promedios de activos financieros, activos fijos, gastos y cargos diferidos, terrenos e inventarios.

Según el artículo 4o. de la Ley se consideran activos financieros:

“... II. Las inversiones en títulos de crédito, a excepción de las acciones emitidas por personas morales residentes en México. Las acciones emitidas por sociedades de inversión de renta fija se considerarán activos financieros.

III. *Las cuentas y documentos por cobrar. No se consideran cuentas por cobrar las que sean a cargo de socios o accionistas residentes en el extranjero... los pagos provisionales, los saldos a favor de contribuciones, ni los estímulos fiscales por aplicar.*

IV. Los intereses devengados a favor, no cobrados...”

Determinación de activos financieros:

$$\text{Activos financieros} = \frac{\text{Promedios mensuales financieros del ejercicio.}}{\text{No. de meses}}$$

$$\text{Promedio mensual} = \frac{\text{Activo al inicio del mes} + \text{Activo al final del mes}}{2}$$

Tratándose de acciones, el promedio se calculará:

$$\text{Promedio de acciones} = \text{Costo comprobado de adquisición} \times \text{Factor de actualización}$$

Dentro de los promedios de activos financieros, se exceptúan aquéllos que se traten de operaciones contratadas con el sistema financiero o con su intermediación, ya que éstos se calcularán de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los activos fijos, gastos y cargos diferidos para efectos de esta Ley, se consideran similares a los establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y se determinan de la siguiente forma:

	Saldo actualizado pendiente de deducir en el Impuesto sobre la Renta al inicio del ejercicio	-	Deducción de inversiones y pérdidas en el ejercicio
Promedio de cada bien =			<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> 2

O bien, en el caso de bienes adquiridos en el mismo ejercicio y de aquéllos no deducibles para los efectos del Impuesto sobre la Renta, en lugar del saldo pendiente de deducir, se tomará en cuenta el monto original de la inversión.

Tratándose de activos fijos por los que se opte por una deducción inmediata, se considerará como saldo pendiente por deducir el correspondiente sino se hubiera optado por este tipo de deducción, y al que se le aplicarán los porcentos máximos de deducción establecidos en los artículos 43, 44 y 45 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, es decir:

	Deducción normal de acuerdo con el bien de que se trate	-	Deducción de inversiones y pérdidas en el ejercicio
Promedio =			<hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> 2

Promedio de activos fijos tratándose de terrenos =	Monto original de la inversión actualizado <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> 12	X	No. de meses del ejercicio en el que el terreno se considere propiedad del contribuyente
--	--	---	--

Promedio de inventarios =	Suma de inventarios valuados al inicio y al cierre del ejercicio <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> 2
---------------------------	---

2. 3.1.3. Deducciones.

Se podrán deducir del valor del activo en el ejercicio las siguientes opciones:

- Las deudas no negociables contratadas con empresas residentes en el país o con establecimientos permanentes ... de residentes en el extranjero
- Las deudas negociables mientras no se notifique la cesión del crédito a empresas de factoraje financiero, o bien que se hayan notificado pero el pago se haga a personas no obligadas a contribuir con el impuesto al activo

522 • Juan Manuel Terán, Silvia González R

- Las personas físicas podrán deducir, además del valor del activo en el ejercicio, un monto de 15 veces el salario mínimo general vigente, sin embargo, si este monto es mayor al valor del activo del ejercicio sólo se podrá hacer una deducción por una cantidad similar a dicho monto.

En el ejercicio se deducirá el valor promedio de las deudas en base a lo siguiente:

$$\begin{array}{l} \text{Valor promedio} = \frac{\text{Suma de promedios mensuales de pasivos}}{\text{No. de meses del ejercicio}} \\ \\ \text{Promedio mensual} = \frac{\begin{array}{l} \text{Saldo al} \qquad \qquad \text{Saldo al} \\ \text{inicio del} \quad + \quad \text{final del mes} \\ \text{mes} \end{array}}{2} \end{array}$$

Sin embargo, no son deducibles las deudas contratadas con el sistema financiero, o con su intermediación.

2. 3.1.4. Exenciones

Según lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley, están exceptuados al pago del impuesto las siguientes personas:

- Personas no sujetas al pago del Impuesto sobre la Renta
- Personas físicas que hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta y lleven a cabo actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública
- Las personas que otorguen el uso o goce temporal de bienes que estén sujetos a rentas congeladas
- Las personas físicas residentes en México que no realicen actividades empresariales y otorguen el uso o goce temporal de bienes a personas no contribuyentes del impuesto sobre la renta o bien que formen parte del sistema financiero
- Las personas que utilicen bienes destinados sólo a actividades deportivas sin fines de lucro, o aquéllos destinados a la enseñanza y cuenten con la autorización que establece la Ley Federal de Educación
- Empresas que conforman el sistema financiero
- Los bienes destinados a actividades deportivas sin fines de lucro, o aquéllos destinados a la enseñanza

- En el período preoperativo, en los primeros dos períodos de actividades y en el de liquidación, salvo que la liquidación exceda de dos años.

2.3.1.5. Pagos provisionales

Se efectuarán pagos provisionales a cuenta del ejercicio los días 17 del mes siguiente al que corresponda el pago, sin embargo, si respecto al impuesto sobre la renta se opta por realizar pagos provisionales trimestrales, se podrá llevar a cabo el pago provisional del impuesto al activo en el mismo período y fecha.

$$\text{Pago provisional} = \frac{\text{Impuesto del ejercicio anterior actualizado}}{12} \times \text{No. de meses desde el inicio del ejercicio hasta el X mes de que se trate.}$$

En los casos en que con anterioridad se hayan realizado pagos provisionales respecto al mes de que se trate, éstos podrán acreditarse contra el impuesto a pagar.

2.3.1.6. Disminución del impuesto

El impuesto podrá disminuirse cuando a juicio del contribuyente se estime justificadamente que el impuesto del ejercicio es menor al 10% del impuesto inmediato anterior actualizado, supuesto en el que se podrán disminuir los pagos provisionales correspondientes, previa autorización que otorgue la autoridad administrativa a más tardar el día 15 del primer mes del período por el que se solicite la disminución.

La declaración anual del ejercicio deberá presentarse conjuntamente con la del impuesto sobre la renta, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio ante las oficinas autorizadas. Tratándose de personas físicas, la declaración deberá presentarse durante los meses de febrero y abril posteriores al cierre del ejercicio.¹¹

2.3.1.7. Régimen simplificado.

El pago del impuesto en el ejercicio se determinará sumando los promedios de activos.

¹¹ Véase artículo 18 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo.

$$\text{Saldo promedio de activos financieros} = \frac{\text{Saldos de activos financieros al último día de cada mes del ejercicio}}{12}$$

$$\text{Promedio de activos fijos, gastos, terrenos y cargos diferidos} = \frac{\text{Monto original de la inversión} \times \text{Suma del factor de la tabla de cada bien que dé a conocer la SHCP.}}{12}$$

$$\text{Promedio de Inventarios} = \frac{\text{Inventario valuado al inicio} + \text{Inventario valuado al final}}{2}$$

Las personas físicas que obtengan ingresos sólo por la realización de actividades agrícolas, ganaderas o silvícolas, tomarán en cuenta para calcular el valor del activo en el ejercicio, el valor catastral de sus terrenos sin incluir maquinaria y equipo.

2.3.1.8. Sociedades controladoras.

Para efectos del impuesto al activo de las sociedades controladoras, se deberá de tomar en consideración el valor de los activos de la controladora y de cada una de las controladas, en la proporción accionaria en la que participe la controladora en el capital social, así como la fecha en que se adquirieron por primera vez las sociedades que se consoliden. Del valor del activo se podrán deducir las deudas autorizadas.

Los pagos provisionales serán efectuados por la sociedad controladora considerando el impuesto consolidado que corresponda al ejercicio inmediato anterior, sin embargo si se trata del primer ejercicio en el que la controladora deba efectuar pagos provisionales se deberá de tomar en consideración el impuesto que correspondería si se hubiese consolidado en el ejercicio anterior.

Las sociedades controladas podrán efectuar pagos provisionales por la parte que no se haya incluido en el pago efectuado por la controladora, o bien en su caso, presentar la declaración complementaria correspondiente.

La declaración anual del ejercicio se presentará dentro de los cuatro meses siguientes al cierre del ejercicio, en ésta se determinará el impuesto consolidado.

2.3.1.9. Escisión de sociedades

Tanto las sociedades escidentes como las escindidas, determinarán el monto de los pagos provisionales que les correspondan en el ejercicio de la escisión, considerando el período comprendido desde el último mes del penúltimo ejercicio hasta el último

mes del ejercicio inmediato anterior, en la proporción que participen con el valor de sus activos y sobre los que podrán deducir las deudas autorizadas.

Sin embargo, en los casos que se hayan efectuado pagos provisionales con anterioridad a la escisión, éstos podrán acreditarse en la proporción señalada anteriormente.

3. REGIMEN FISCAL GENERAL APLICABLE EN MATERIA AMBIENTAL

Las disposiciones contenidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta que inciden directamente en la materia ambiental, son las relativas a la tasa del 35% de depreciación del equipo anticontaminante y al régimen de depreciación inmediata para las inversiones realizadas fuera de las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.

Se establece la deducción anual hasta del 35% del monto original de las inversiones en "equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas", así como en "equipo destinado para la conversión de combustóleo y gas natural en sociedades que realicen actividades industriales" (art. 44, fracción VIII, inciso b); o bien, una deducción inmediata del 91% del monto original de la inversión "tratándose de dados, troqueles, moldes, matrices y herramental, *equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas*, equipo destinado directamente a la investigación de nuevos productos o desarrollo de tecnología en el país, así como *equipo destinado para la conversión o consumo de combustóleo y gas natural en las sociedades que realicen actividades industriales*", cuando se realice fuera de las "áreas metropolitanas y de influencia del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey", esta última podrá llevarse a cabo en el ejercicio en que se realice la inversión, en el que se inicie su utilización o en el ejercicio siguiente.

Además, en general, para todas las inversiones la opción de la deducción inmediata sólo está permitida fuera de las referidas zonas de congestionamiento urbano.

Haciendo una comparación de las tasas máximas de depreciación normal, la relativa a la instalación de equipo anticontaminante es una de las más favorables con las que cuentan los inversionistas, como puede verse en el cuadro No. 1, sólo es superior la tasa de depreciación para semovientes, vegetales y máquinas registradoras de comprobación fiscal (100%).

CUADRO No. 1
DEPRECIACION NORMAL

DEDUCCIONES (ART. 44 Y 45 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA)	% MAXIMO DE DEDUCCION ANUAL
Construcciones distintas de monumentos arqueológicos o históricos, maquinaria y equipo para la molienda de granos, y equipo para la transportación marítima y fluvial	5%
Ferrocarriles y carros de ferrocarril, maquinaria y equipo para la producción de metal, de tabaco y para el primer procesamiento del carbón mineral.	6%
Maquinaria y equipo para la producción de papel, de petróleo y sus derivados.	7%
Maquinaria y equipo para la fabricación de vehículos de motores y sus partes, maquinaria y equipo científico y para la producción de alimentos y bebidas.	8%
Maquinaria y equipo para la producción de caucho, de productos químicos y farmacéuticos, productos editoriales y artículos de piel.	9%
Inmuebles declarados monumentos arqueológicos, históricos o patrimoniales, mobiliario y equipo de oficina: aviones no dedicados a la aerofumigación agrícola.	10%
Maquinaria y equipo para la producción de telas y vestidos	11%
Equipo de cómputo periférico, maquinaria y equipo para la construcción de aeronaves y para la operación de empresas de transporte de carga y de pasajeros.	12%
Automóviles, autobuses, camiones de carga, tractocamiones y remolques.	20%
Equipo de cómputo para procesamiento, maquinaria y equipo para las actividades de agricultura, silvicultura y pesca.	25%
Equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas y equipo destinado para la conversión a consumo de combustible y gas natural en las sociedades que realicen actividades industriales.	35%
Semovientes, vegetales y máquinas registradoras de comprobación fiscal.	100%

Las tasas de depreciación inmediata son en general bastante más favorables que las de depreciación normal, como puede verse en el cuadro No. 2. La tasa más baja es de 62% contra la de 5% de la depreciación normal. También en esa opción la tasa de depreciación inmediata para el equipo anticontaminante (91%) sólo esta superada por la de los semovientes, vegetales y las máquinas registradoras de comprobación fiscal (95% en este caso).

En la medida en que la vida útil del equipo anticontaminante teóricamente pudiera tener una duración promedio de 5 años, le correspondería una tasa de depreciación de 20% anual.

CUADRO No. 2
DEPRECIACION NORMAL

DEDUCCIONES (ART. 44 Y 45 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA)	% MAXIMO DE DEDUCCION ANUAL
Bienes Inmuebles.	62%
Ferrocarriles, carros de ferrocarril y embarcaciones.	66%
Fabricación de pulpa de papel y productos similares, instalaciones para la producción de petróleo y gas natural.	71%
Maquinaria y equipo para la fabricación de vehículos de motor, para la industria editorial y maquinaria y equipo científico	72%
Maquinaria y equipo para el curtido de piel, para la fabricación de productos farmacéuticos y para la industria editorial	76%
Maquinaria y equipo para la producción de energía eléctrica equipo de transporte eléctrico. Inmuebles catalogados monumentos arqueológicos, históricos o patrimoniales.	77%
Maquinaria y equipo para la producción de aeronaves y equipo de cómputo periférico.	79%
Compañías de transporte aéreo, de radio y televisión.	85%
Maquinaria y equipo para la industria de la construcción, equipo de cómputo para el procesamiento de datos.	87%
Dados, troqueles, moldes y matrices; equipo destinado a prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento con las disposiciones legales respectivas, equipo destinado al desarrollo de nuevas tecnologías; equipo destinado a la conversión a consumo de combustóleo y gas natural en sociedades que realicen actividades industriales.	91%
Semovientes, vegetales y máquinas registradoras de comprobación fiscal.	95%

Bajo esas condiciones, los 15 puntos adicionales de la depreciación normal implicarían un ahorro fiscal máximo del 5.25% (o sea 15×0.35 que es la tasa marginal más alta del impuesto sobre la renta) del monto original de la inversión. Este es el nivel máximo del incentivo fiscal implicado en la mayor tasa de depreciación, bajo el supuesto indicado en cuanto al promedio de vida útil del equipo anticontaminante. Si la vida útil es de menor duración a 5 años, el incentivo es correlativamente menor y viceversa.

La fórmula para determinar el valor del incentivo fiscal (como porcentaje de la inversión) implicado en la tasa de depreciación aplicable para fines del impuesto sobre la renta, puede expresarse como sigue:

$$\text{Valor del estímulo fiscal} = \left[\begin{array}{cc} \text{Tasa de depreciación aplicable} & \text{Tasa de depreciación vida útil} \end{array} \right] \text{Tasa marginal aplicable del ISR.}$$

El valor del estímulo fiscal, como puede observarse en la fórmula, está en relación directa con la tasa de depreciación aplicable (35% en el caso) y la tasa marginal aplicable del I.S.R. (35% también en el caso), y en relación inversa a la tasa de depreciación según la vida útil de la inversión (20% en el supuesto teórico indicado).

Conviene aclarar que para considerar como “incentivo fiscal” la tasa de depreciación normal en el nivel de 35%, debe suponerse que en ningún caso la vida útil del equipo anticontaminante puede ser inferior a tres años en números redondos, porque en este último caso en lugar de ahorro fiscal, el contribuyente pagaría un I.S.R. superior al correspondiente a su ingreso neto real. Sólo podría deducir anualmente 35%, no obstante que la vida útil del activo fuese de dos años, por ejemplo, en cuyo caso para reflejar su ingreso neto real se debería deducir anualmente el 50%, y no sólo el 35% de la inversión.

Tratándose de la opción de deducción inmediata del monto original de la inversión en equipo anticontaminante, cuando se invierte fuera de las tres zonas metropolitanas más congestionadas del país, la tasa del 91% implica una vida útil prácticamente de un año. Bajo el supuesto teórico de vida útil promedio de 5 años para el equipo anticontaminante, si aplicamos la fórmula arriba consignada, el valor máximo del incentivo fiscal implicado para las inversiones en dicho equipo, en las zonas no congestionadas, equivale al 24.85% del monto de la inversión original:

$$0.2485 = (0.91 - 0.20) 0.35$$

Donde 0.91 es la tasa de depreciación inmediata que prevé la Ley, 0.20 es la tasa de depreciación según la vida útil de la inversión y 0.35 es la tasa marginal máxima del I.S.R.

Comparando el ahorro fiscal de 5.25% con la depreciación normal para inversiones en equipo anticontaminante en las zonas metropolitanas más congestionadas, frente al 24.85% con la depreciación inmediata para inversiones en equipo anticontaminante en el resto del país, resulta paradójico que el ahorro fiscal (digamos el incentivo) sea casi cinco veces mayor para las inversiones en equipo anticontaminante en las zonas menos congestionadas. En rigor, lo lógico sería lo contrario. Ocurre, aparentemente, que a las inversiones en equipo anticontaminante se les ha aplicado la misma lógica que a las demás inversiones. El tratamiento favorable en el resto (no tan congestionado)

del país para las inversiones en general corresponde a la idea de propiciar el descongestionamiento, y de limitar el congestionamiento en las tres zonas superurbanas. Pero parecería que, sin perjuicio de favorecer las inversiones en equipo anticontaminante en el resto no congestionado del país, a manera de prevenir su futura contaminación, para fines de *controlar* la grave contaminación en las tres zonas superurbanas las tasas de depreciación normal para el equipo anticontaminante debería ser mayor a la actual. A menos que la paradoja indicada, con sus muy aparentes contradicciones, tenga alguna explicación plausible fuera de la exclusivamente recaudatoria.

3.1. Prevención y control de la contaminación atmosférica

La emisión de gases que generan los vehículos automotores que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y otros combustibles alternos deterioran la calidad del aire, por lo que se establece su control a través de la Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CCAT-024/93 (NE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1993 y en la que se determinan los niveles máximos permisibles de hidrocarburos y monóxido de carbono que generan los vehículos automotores en circulación con convertidor catalítico, señalando que:

“Convertidor catalítico: Es el dispositivo reductor de hidrocarburos, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno, compuesto por un núcleo cerámico con un baño de alúmina impregnado con metales activos como platino, paladio y rodio y que se alberga en un recipiente de acero inoxidable del cual se aísla térmicamente.”

El programa de instalación del convertidor catalítico se puede considerar a partir de dos elementos:

a) El primero tiene que ver directamente con la instalación de dichos convertidores en vehículos automotores, para efectos del Impuesto Sobre la Renta, el convertidor catalítico forma parte de los vehículos nuevos, y por lo tanto se deduce como parte del monto original de la inversión en 5 años. En la medida en que la vida útil del convertidor corresponde a la del vehículo, su depreciación normal no conlleva ningún incentivo fiscal. Estas inversiones están excluidas también de la opción de deducción inmediata en las zonas no congestionadas.

En el caso de la instalación del convertidor catalítico en vehículos usados de modelos anteriores a 1991, la Ley no establece si la adición de este equipo al vehículo usado debe tratarse como una inversión deducible en 5 años, o es un gasto deducible en un sólo ejercicio. Al respecto, la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP ha establecido, que las adquisiciones de dichos convertidores sean considerados como un gasto para efectos del Impuesto Sobre la Renta, y por lo tanto sean totalmente deducibles en un sólo año.

Conforme a la fórmula antes indicada, el régimen de gasto deducible para los convertidores catalíticos y su instalación implica un incentivo fiscal máximo equivalente al 28% de la inversión.

b) El segundo se refiere al establecimiento de centros de instalación del convertidor catalítico; al respecto sólo existe una propuesta para la construcción y operación de una planta de catalizadores en el Edo. de San Luis Potosí, la cual gozaría de la deducción inmediata del impuesto sobre la renta por tratarse de una inversión de planta productiva realizada fuera de las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

3.1.1. Pago de derechos

En materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, la Ley Federal de Derechos, establece los supuestos de actividades en las cuales se está obligado al pago de derechos; dentro de los cuales se encuentran:

Pago de derechos de prevención y control de la contaminación atmosférica (art. 174-K, 174-M, 174-N, 174-O)	Importe
I. Otorgamiento de la licencia de funcionamiento a fuentes fijas que emitan olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.	
1. Por la recepción y evaluación de solicitud de licencia.	N\$713.00
II. Actualización de licencia de funcionamiento por ampliación o modificación de procesos.	N\$342.00
III. Por la verificación de cumplimiento de las condiciones derivadas de la licencia de funcionamiento	N\$570.00
2. Por los servicios de verificación de certificación de equipos de medición de contaminantes de vehículos automotores en circulación en centros autorizados...	N\$71.50
3. Por el servicio de certificación de emisiones contaminantes de vehículos automotores nuevos, a través de la prueba de laboratorio de emisiones vehiculares, por método CVS 75, por cada prueba...	N\$2,352.00
4. Por el servicio de evaluación y la verificación de aplicación de métodos, procedimientos, partes, componentes y equipos que reduzcan las emisiones de contaminantes a la atmósfera generados por vehículos automotores, a través de la prueba estática de emisiones vehiculares; por cada prueba... se pagará el derecho de contaminación.	N\$24.00

El pago de estos derechos constituye un gasto normal deducible para fines del impuesto sobre la renta.

La Ley de Hacienda del Departamento de Distrito Federal señala entre uno de sus objetivos para beneficiar la ecología, establecer a través del "Programa Hoy No Circula" una disminución en la circulación de los vehículos automotores a fin de combatir la contaminación atmosférica.

En la medida en que el referido programa puede originar mayores inversiones y gastos para los contribuyentes, por ejemplo, para ampliar su flotilla de vehículos para substituir el "hoy no circula", rentar o pagar medios alternativos de transporte, etc., tal parece que las inversiones y gastos son plenamente deducibles para determinar el impuesto sobre la renta.

3.2. Prevención y control de la contaminación de aguas

Las medidas fiscales aplicables en materia de prevención y control de la contaminación de aguas, tiene por objeto generar la descentralización industrial; así como facilitar a las industrias la fabricación, la adquisición e instalación de equipos y aditamentos que tiendan a evitar, controlar o prevenir la contaminación del agua. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizarán estudios orientados a facilitar la fabricación de equipos o la importación de los que no se produzcan en el país; así como la exención o reducción de impuestos, autorización para depreciar aceleradamente con fines fiscales los equipos sustituidos o de nueva adquisición y otras franquicias.

3.2.1. Pago de derechos

Las empresas que realicen descargas de aguas residuales, están obligadas al pago de los siguientes derechos:

Pago de derechos por descargas de aguas residuales (art. 278 y 279)	Importe
1. Por la expedición del permiso para descargas de agua	N\$4,096.00
2. Por el análisis supervisión y seguimiento de los proyectos constructivos o la ejecución de las obras de control de calidad de descargas de aguas residuales	N\$3,000.00
3. Por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales que descarguen en forma permanente o intermitente o fortuita aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marítimas y demás depósitos o corrientes de agua, así como los que descarguen aguas residuales en los suelos o las infiltren en terrenos que sean bienes nacionales que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos, independientemente del cumplimiento o de lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se pagará el derecho por cada metro cúbico de descarga que se efectúe, según la zona de disponibilidad, una vez realizada la medición de los contaminantes del agua descargada y la deducción de las concentraciones permisibles se aplicarán las siguientes cuotas:	
I. Por metro cúbico de descarga de agua residual	
-- Zona de disponibilidad 1	N\$0.42
-- Zona de disponibilidad 2	N\$0.10
-- Zona de disponibilidad 3	N\$0.04
-- Zona de disponibilidad 4	N\$0.02
II. Por contaminante en el agua descargada	

Pago de derechos por descargas de aguas residuales (art. 278 y 279)	Importe
a) por kilogramo de demanda química de oxígeno en la descarga	
--Zona de disponibilidad 1	N\$0.27
--Zona de disponibilidad 2	N\$0.07
--Zona de disponibilidad 3	N\$0.02
--Zona de disponibilidad 4	N\$0.01
b) Por kilogramo de sólidos suspendidos totales en las descargas:	
--Zona de disponibilidad 1	N\$0.48
--Zona de disponibilidad 2	N\$0.12
--Zona de disponibilidad 3	N\$0.05
--Zona de disponibilidad 4	N\$0.02
4. Por actividades productivas, en el caso de que la suma de las descargas de aguas residuales sea igual o inferior a 3,000 metros cúbicos en un mes calendario:	
--Zona de disponibilidad 1	N\$1.30
--Zona de disponibilidad 2	N\$0.31
--Zona de disponibilidad 3	N\$0.13
--Zona de disponibilidad 4	N\$0.07

En los artículos 282 y 282-A se establecen excepciones al pago de derechos por descargas de aguas residuales, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

a) Quienes cumplan con los parámetros establecidos en las condiciones particulares de descargas, o a falta de éstas, en las Normas Oficiales Mexicanas.

b) Quienes tengan en proceso de realización el programa constructivo de ejecución de las obras de control de calidad de sus descargas de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, hasta la conclusión de la obra, la cual no podrá exceder de dos años a partir de la fecha en que la Comisión Nacional de Agua autorice el Programa.

3.3. Sector forestal

Para llevar a cabo el aprovechamiento de recursos forestales maderables, forestación y reforestación, se deberá solicitar autorización a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, conforme a las disposiciones establecidas en la ley de la materia. En caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha autorización, se podrá solicitar la ampliación del plazo, sin embargo una vez concluido sin haber dado cumplimiento a las obligaciones adquiridas, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá llevar a cabo los trabajos respectivos con cargo al obligado adquiriendo el carácter de crédito fiscal.

3.3.1. Pago de derechos

Los titulares de aprovechamientos forestales, además de las obligaciones que les correspondan conforme al régimen fiscal general a que estén sujetos, deberán cubrir el pago de derechos anuales por los siguientes conceptos:

Pago de derechos por aprovechamientos forestales (art. 174-F, 174-G, 174-H, 174-I, 174-J, 197 y 197-A)	Importe
1.- Por la recepción, evaluación y dictamen del aviso de acción preliminar o del programa de manejo forestal, para obtener autorización de aprovechamiento forestal de especies maderables de clima templado y frío, por volumen solicitado para su aprovechamiento, se pagará el derecho de impacto ambiental.	Exento
I. Hasta 500 metros cúbicos	N\$150.00
II. De más de 500 metros cúbicos hasta 1.000 metros cúbicos	N\$225.00
III. De más de 1.000 metros cúbicos hasta 5.000 metros cúbicos.	N\$400.00
IV. De más de 5.000 metros cúbicos en adelante	N\$350.00
2. Por la recepción, evaluación y dictamen del aviso de acción preliminar para aprovechamiento forestal de especies maderables de clima árido y semiárido por metro cúbico solicitado para su aprovechamiento, se pagará el derecho de impacto ambiental:	Exento
I. Hasta 500 metros cúbicos	N\$100.00
II. De más de 500 metros cúbicos hasta 1.500 metros cúbicos	N\$150.00
III. De más de 1.500 metros cúbicos hasta 3.000 metros cúbicos	N\$200.00
IV. De más de 3.000 metros cúbicos en adelante	
3. Por la recepción, evaluación y dictamen de avisos de acción preliminar, para aprovechamiento forestal de especies no maderables y por peso solicitado para su aprovechamiento, se pagará el derecho de impacto ambiental:	Exento
I. Hasta 2 toneladas	N\$150.00
II. De más de 2 toneladas hasta 10 toneladas	N\$250.00
III. De más de 10 toneladas hasta 20 toneladas	N\$350.00
IV. De más de 20 toneladas hasta 40 toneladas	N\$400
V. De más de 40	
4. Por la recepción, evaluación y dictamen de aviso de acción preliminar para cambio de uso de suelo forestal y por superficie solicitada se pagará el derecho de impacto ambiental siguiente:	

Pago de derechos por aprovechamientos forestales (art. 174-F, 174-G, 174-H, 174-I, 174-J, 197 y 197-A)	Importe
I. Hasta 1 hectárea	Exento
II. De más de 1 hectárea hasta 10 hectáreas	N\$200.00
III. De más de 10 hectáreas hasta 50 hectáreas	N\$300.00
IV. De más de 50 hectáreas hasta 200 hectáreas	N\$400.0
V. De más de 200 hectáreas hasta 300 hectáreas	N\$500.00
VI. De más de 300 hectáreas en adelante	N\$600.00
5. Por la recepción, evaluación y dictamen de manifestaciones de impacto ambiental para aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y especies de difícil regeneración, así como aquéllos que determine la Secretaría de Desarrollo Social con base en lo que establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en Materia de Impacto Ambiental:	
I. Manifestación de impacto ambiental modalidad general	N\$500.00
II. Manifestación de impacto ambiental modalidad intermedia	N\$1,000.00
III. Manifestación de impacto ambiental modalidad específica.	N\$1,500.00
6. Por el aprovechamiento de bosques nacionales en terrenos del Gobierno Federal:	
I. Por el aprovechamiento de la vegetación arbórea:	
a) maderas, por metro cúbico rollo fustal sin corteza autorizado de caoba, cedro rojo, primavera, fresno, nogal, guayacán y otras especies similares	N\$323.00
b) Maderas, por metro cúbico rollo fustal sin corteza autorizado de: canshan, barí, jobo chacaguanustle, ceiba, bojón, cedrillo y especies similares	N\$61.00
c) Chicle, por tonelada autorizada	N\$839.00
Por la explotación de la vegetación arbórea en los cauces y zona federal de los ríos, se pagará por metro cúbico de rollo de árbol autorizado, el derecho por aprovechamiento forestal, el cual se realizará previo al aprovechamiento.	N\$17.50

3.4. Residuos peligrosos

El artículo 45 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos, establece los requisitos para obtener la autorización de importación y exportación de residuos peligrosos.

3.4.1. Pago de derechos

Las empresas que generen residuos peligrosos están obligadas además del pago de impuestos, al pago de los siguientes derechos:

Pago de derechos de empresas generadoras de residuos peligrosos (art. 174-P, 174-Q)	Importe
1. Por el registro de empresas generadoras de residuos peligrosos, se pagará el derecho de prevención y control de la contaminación	N\$143.00
2. Por el otorgamiento de la autorización para instalar y operar sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos, así como para prestar servicios de dichas operaciones se pagará el derecho de prevención y control de la contaminación.	N\$2,139.00
3. Por permisos para el transporte de materiales peligrosos y sus residuos.	N\$250.00

4. ESTIMULOS FISCALES EN MATERIA AMBIENTAL

Con el objeto de generar un mayor cumplimiento de las actividades relacionadas con la preservación del medio ambiente, el Ejecutivo Federal con fundamento en el artículo 39, fracción III del Código Fiscal de la Federación, podrá a través de resoluciones de carácter general, conceder estímulos fiscales, o bien, inducir a las empresas para su reubicación, hacia zonas donde no se ponga en riesgo la salud humana y los recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala en su artículo 22 que dentro de las áreas prioritarias se considerarán las actividades orientadas a la prevención y restauración del equilibrio ecológico, para lo cual se promoverá el otorgamiento de estímulos fiscales con cargo a la Ley de Ingresos de la Federación y el financiamiento a las actividades productivas, con el objeto de que se lleven a cabo en zonas que no causen desequilibrio ecológico o bien, en su caso, propiciar su reubicación.

El estímulo fiscal es considerado como:

- I. Beneficio de carácter económico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con el objeto de obtener de él ciertos fines de carácter parafiscal.
- II. Se requiere de los siguientes elementos: a) la existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo..., b) una situación especial del contribuyente, establecida en abstracto por la disposición legal que otorga el estímulo y que, al concretarse, da origen al derecho del contribuyente para exigir el otorgamiento de dicho estímulo en su favor, c) un objetivo de carácter parafiscal, éste es un elemento que consta de un objetivo directo y un indirecto, el objetivo directo consiste comunmente en obtener una actua-

ción específica del contribuyente y, el objetivo indirecto radica en lograr, efectos que trasciendan de la esfera personal al ámbito social...

III. El mecanismo para hacer efectivo el estímulo fiscal es el siguiente: a) el contribuyente deberá situarse con su actividad en la hipótesis establecida por la ley o decreto que crea el estímulo, en cuyo caso, el interesado deberá acreditar ante la autoridad fiscal tal circunstancia..., b) ...la autoridad fiscal le expedirá un certificado de promoción fiscal (Ceprofi), en el cual consta el estímulo, con ese certificado podrá acreditar su importe contra cualquier impuesto a su cargo, exceptuándose en algunos casos los impuestos destinados a un fin específico.

IV. Clasificación. Los estímulos fiscales pueden ser: generales o específicos. Los primeros son aquéllos que se otorgan para hacerse efectivos contra cualquier impuesto a cargo del contribuyente. Los segundos son los que sólo pueden hacerse efectivos respecto a un tributo específico.

También se pueden clasificar en federales y locales, según que el ámbito de competencia sea federal o local..."¹²

El Instituto Nacional de Ecología a través de la Unidad de Planeación Ecológica, con fundamento en el artículo 11, fracción X del Acuerdo que regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, podrá promover con la participación de otras Direcciones del mismo, los estímulos fiscales, tarifarios y crediticios en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental y de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales; así como proponer ante las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, la expedición de regulaciones arancelarias y fiscales, aplicables en la materia.

Por otra parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente a través de la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental y con fundamento en el artículo 24 del Acuerdo citado en el párrafo anterior, emitirá los dictámenes técnicos sobre la procedencia de las solicitudes para la obtención de estímulos fiscales, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental.

4.1. Procedimiento para el otorgamiento de estímulos fiscales

a. Presentar solicitud por escrito para el otorgamiento de dictamen en materia de prevención y control de la contaminación ambiental ante la Dirección General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología.

¹² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, S.A., p. 1359

- b. En caso de obtener dictamen favorable por parte del Instituto, presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitud para el otorgamiento de estímulos fiscales, anexando el dictamen otorgado.
- c. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá, en caso de aprobar la solicitud, el "certificado de promoción fiscal"¹³ correspondiente.

4.2. Pago de derechos por otorgamiento de estímulos fiscales

El artículo 27 de la Ley Federal de Derechos establece que los beneficiarios de estímulos fiscales están obligados al pago de derechos por los siguientes conceptos:

a) De vigilancia: correspondiente al 4% sobre el monto del beneficio del estímulo otorgado, excepto cuando en las disposiciones que otorgan dichos estímulos se establezca una tasa diferente; sin embargo el monto no podrá ser mayor al citado anteriormente.

Cabe mencionar, que no se considerarán estímulos fiscales las devoluciones de impuestos indirectos (IVA), ni tampoco se considerará dentro de la base para el cálculo de estos derechos, el importe de los estímulos que se concedan de acuerdo a lo establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de igual forma cuando en la disposición que otorga el estímulo se establezca expresamente que se exime del pago respectivo.

b) Por el otorgamiento del dictamen técnico para la obtención de estímulos fiscales, en las actividades relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, se pagará el derecho de prevención y control de la contaminación, por cada dictamen N\$285.00.

4.3. Acreditamiento de estímulos fiscales

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 25, señala que se podrá acreditar el importe de estímulos fiscales, contra las cantidades que están obligados a pagar siempre que se de aviso ante las autoridades competentes en materia de estímulos fiscales y, en su caso, cumplan con los requisitos formales establecidos en las disposiciones que otorguen los estímulos, inclusive, el de presentar certificados de promoción fiscal o de devolución de impuestos.

El plazo para acreditar el importe de los estímulos, es a más tardar en 5 años contados a partir del último día en que venza el plazo para presentar la declaración del ejercicio en que nació el derecho a obtener el estímulo; si el contribuyente no tiene obligación de presentar declaración del ejercicio el plazo contará a partir del día siguiente a aquél en que nazca el derecho a obtener el estímulo.

¹³ Son los documentos expedidos por la SHCP, en los que se hace constar el derecho de su titular para acreditar su importe contra cualquier impuesto federal a su cargo, exceptuándose los impuestos destinados a un fin específico.

En los casos en que las disposiciones que otorguen los estímulos establezcan la obligación de cumplir con requisitos formales adicionales a la presentación de la declaración, se entenderá que nace el derecho para obtener el estímulo, a partir del día en que se obtenga la autorización o el documento respectivo.

4.4. Recargos por acreditamiento de estímulos improcedentes

Cuando se acrediten cantidades por concepto de estímulos fiscales a los que no tuvieran derecho, se causarán recargos conforme a los términos establecidos en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, sobre las cantidades acreditadas indebidamente y a partir de la fecha del acreditamiento.

4.5. Prevención y control de la contaminación atmosférica

El Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, establece que se otorgarán estímulos fiscales a quienes:

- a) Adquieran, instalen y operen equipos para el control de emisiones de contaminantes a la atmósfera;
- b) Fabriquen, instalen o proporcionen mantenimiento a equipos de filtrado, combustión, control y en general de tratamiento de emisiones que contaminen la atmósfera.
- c) Realicen investigaciones de tecnología cuya aplicación disminuya la generación de emisiones contaminantes a la atmósfera; y
- d) Ubiquen y realocicen sus instalaciones para evitar emisiones contaminantes a la atmósfera en zonas urbanas.

4.6. Sector forestal

En materia forestal, la Ley de Ingresos de la Federación de 1993, establece que se podrán otorgar estímulos fiscales al sector forestal, que así lo solicite, siempre y cuando se tome en consideración *los criterios ecológicos* que tiendan al fomento y desarrollo del sector, al establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y a obras para la protección de suelos forestales. El estímulo consistirá en permitir el acreditamiento de la inversión realizada contra una cantidad equivalente al impuesto al activo determinado en el mismo ejercicio, el cual, podrá acreditarse en ejercicios posteriores hasta agotarse.

4.7. Contaminación generada por emisión de ruido

El Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido, prevé el establecimiento de medidas fiscales para fomentar la descentralización industrial así como facilitar a las industrias la adquisición e

instalación de equipos que tengan por objeto medir, controlar o disminuir dicha contaminación.

Por último, aun cuando actualmente no existen estímulos fiscales en materia ambiental, cabe mencionar que el 27 de julio de 1987 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, el cual ha sido abrogado y, por medio del que se establecieron estímulos fiscales para el fomento de las actividades de prevención y control de la contaminación ambiental, destacando las siguientes consideraciones:

A). Objetivo. Estimular las actividades de prevención de la contaminación ambiental, fomentando la utilización de sistemas y equipo anticontaminante, la realización de obras necesarias para su instalación y la de obras civiles que incidan directamente en la prevención y mejoramiento del ambiente.

B). Sujetos. Las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana residentes en el país que cuenten con los siguientes establecimientos:

- a) De extracción y beneficio de minerales.
- b) De la industria de transformación.
- c) Talleres que cuenten con equipo de medición y diagnóstico de la contaminación ambiental.
- d) Panificadoras, lavanderías, hospitales, centros recreativos, baños públicos, hoteles y otros similares.
- e) Plantas móviles de emergencia generadoras de energía eléctrica, plantas móviles elaboradoras de concreto, vehículos automotores de combustión interna cuando formen parte de flotillas de servicio público concesionado de carga, de pasajeros, o de otros servicios cuando se destinen exclusivamente a ellos, aviones fumigadores y barcos.

C). Acreditamiento del estímulo

El artículo 5º del citado Decreto establece que las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, residentes en el país, que adquieran e instalen sistemas o equipos de prevención y control de la contaminación ambiental, o que realicen obras civiles destinadas al mismo fin, tendrán derecho a un crédito contra impuestos federales no destinados a un fin específico, equivalente a:

I. 25% sobre el valor de la factura comercial del sistema o equipo nuevo, de fabricación nacional y directamente relacionado con la naturaleza de la actividad que desarrolle el solicitante, quien deberá ser el usuario final de dicho sistema o equipo.

Podrá otorgarse el estímulo respecto del sistema o equipo nuevo, de fabricación extranjera, cuando éste no se produzca en el país en la cantidad y con

las condiciones técnicas requeridas conforme a la naturaleza de las actividades productivas que se desarrollen.

II. 25% del monto de las inversiones efectuadas en los términos del concepto señalado en la fracción II del Artículo 3º del Decreto.

III. 25% del monto de las inversiones efectuadas en aquellas obras civiles que, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, incidan directamente en la preservación y mejoramiento del ambiente.

D). Procedimiento

Los estímulos se otorgarán a través de Certificados de Promoción Fiscal expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acreditables contra impuestos federales, previo dictamen técnico de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Los beneficiarios de los estímulos deberán informar anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Plúblico, los montos acreditados por concepto de estímulos y el impuesto federal contra el cual se llevaron a cabo los acreditamientos. Asimismo por concepto de derechos de vigilancia, deberán pagar el 4% sobre el monto del beneficio concedido, conforme a la Ley Federal de Derechos; la cuota deberá cubrirse en una sola exhibición dentro de un plazo que no excederá de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición del Certificado, ante el Banco de México, debiendo informar a la citada Secretaría la realización del pago.

CONCLUSIONES

Se puede observar que tanto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como en varios de sus Reglamentos, se prevé el recurso a los estímulos fiscales para promover los objetivos de dicha Ley.

Sin embargo, en la práctica no se han establecido aun estímulos fiscales que coadyuven a propiciar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental. La técnica de motivación principal sigue siendo la de las sanciones por incumplimiento.

Sin desconocer los problemas recaudatorios que puede acarrear acudir en forma intensa a los estímulos fiscales para motivar el mejor cumplimiento con las obligaciones en materia ambiental, quizá sea ya oportuno poner en acción dichos estímulos con un mayor dinamismo para reforzar las urgentes acciones necesarias en esta materia.

Derecho Ambiental se terminó de imprimir en mayo de 1994, en los talleres gráficos de Grupo Editorial Eón, S.A. de C.V., Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco-General Anaya. Tel: 604-12-04. Tiraje 1 000 ejemplares.

**UAM
KGC881
M4
A2.17**

2893313

Derecho ambiental / Migue

